



Het stimuleren van ondernemen met natuur: handelingsopties voor de overheid

M.J.W. Smits & E.J. Bos

| WOt-technical report 83



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Het stimuleren van ondernemen met natuur: handelingsopties voor de overheid

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken te ondersteunen. De WOT Natuur & Milieu werkt aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving, zoals de Balans van de Leefomgeving en de Natuurverkenning. Verder brengen we voor het ministerie van Economische Zaken adviezen uit over (toelating van) meststoffen en bestrijdingsmiddelen, en zorgen we voor informatie voor Europese rapportageverplichtingen over biodiversiteit.

Disclaimer WOt-publicaties

De reeks 'WOt-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit technical report draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken (EZ)

Het stimuleren van ondernemen met natuur: handelingsopties voor de overheid

M.J.W. Smits & E.J. Bos

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Wageningen, december 2016

WOt-technical report 83

ISSN 2352-2739

DOI: 10.18174/401505

Referaat

M.J. Smits & E.J. Bos (2016). *Het stimuleren van ondernemen met natuur: handelingsopties voor de overheid*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 83. 90 blz.; 4 fig.; 3 tab.; 38 ref; 2 Bijlagen.

De Rijksnatuurvisie wil ondernemers meer betrekken bij natuur. De ambitie is dat natuur altijd meegenomen wordt in handelingen en beslissingen, ook van ondernemers. Dit wordt 'natuurinclusief ondernemen' genoemd. De vraag die centraal staat in dit rapport is welke beleidsmaatregelen genomen kunnen worden om natuurinclusief ondernemen (verder) te stimuleren. Het antwoord op deze vraag wordt mede bepaald door de wisselwerking tussen publieke en private taken en verantwoordelijkheden voor natuur. Een tweede vraag is: in welke mate worden de kosten van natuurinclusief ondernemen gedragen door de private sector en in welke mate door de publieke sector? Op basis van vijftien interviews met personen uit het veld kwamen een aantal aandachtspunten en behoeften naar voren die van belang blijken voor het verder uitrollen van het concept 'natuurinclusief ondernemen'. Zo is er behoefte aan duidelijk afgebakende experimenteerruimte om ondernemers het belang en de toepassing van natuurinclusief ondernemen te laten ervaren. Er leeft een gevoel van willekeur door verschillen in (lengte van) procedures tussen gemeenten en provincies. Verder wordt een intermediair zoals voorheen de Dienst Landelijk Gebied wordt gemist voor grondaanwerving, inrichting en voorfinanciering. Daarnaast is behoefte aan (ecologische) kennis bij ondernemers en aan 'oplossingen' voor de hoge grondprijs die natuurinclusieve landbouw belemmeren, en er werd gewezen op het belang van een gebiedsgerichte aanpak. En tot slot: natuurinclusief ondernemen impliceert vaak multifunctioneel grondgebruik, maar dit stuit nogal eens op wetgeving gericht op bescherming van natuur. Hoewel aan de term 'natuurinclusief ondernemen' het private belang ten grondslag ligt, blijkt een overheidsrol nog altijd onontbeerlijk hierbij. Zo wordt natuurinclusief ondernemen deels betaald met publiek geld, bijvoorbeeld via subsidies en fiscale vrijstelling. Ook al blijkt uit dit onderzoek de behoefte aan een overheidsrol, tegelijkertijd is duidelijkheid vereist. Wanneer kan natuur privaats opgepakt worden, en wanneer moet het publiek ondersteund worden? Een nieuw evenwicht tussen publieke en private inbreng bij beheer en behoud van natuur is nog niet gevonden.

Trefwoorden: Rijksnatuurvisie, natuurinclusief ondernemen, natuurvriendelijke bedrijven, beleidsmaatregelen, Ecologische economie

Abstract

M.J. Smits & E.J. Bos (2016). *Stimulating nature-based business: options for government action*. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, WOt Technical Report 83. 90 pp; 4 fig.; 3 tab.; 38 ref.; 2 Appendices.

In its policy vision on nature, 'The Natural Way Forward' (2014), the government calls on entrepreneurs to take a greater interest in nature. The government's ambition is for nature to be taken into account in all actions and decisions, including those by entrepreneurs. This is called 'nature-inclusive enterprise'. The key research question in this report is which policy measures can be introduced to stimulate nature-inclusive enterprise. The answer to this question is determined in part by the interplay between public and private tasks and responsibilities for nature. A second question is how the costs of nature-inclusive enterprise should be divided between the private and public sectors. Interviews with 15 stakeholders revealed a number of issues and requirements that would help to roll out the concept of 'nature-inclusive enterprise' further. For example, there is a need for room to experiment, within clearly defined limits, to allow entrepreneurs to experience the value of nature-inclusive enterprise and how it can be put into practice. There is a feeling that the situation is somewhat arbitrary at the moment because of differences in the procedures, particularly their length, between municipalities and provinces. For land acquisition, landscape works and prefinancing, the respondents felt the need for an intermediary organisation like the former Government Service for Land and Water Management (DLG). In addition, entrepreneurs are in need of ecological expertise as well as 'solutions' to the high price of land, which frustrates nature-inclusive farming. The importance of an area-based approach was also raised. Finally, nature-inclusive enterprise often implies multifunctional land use, but this tends to conflict with the nature conservation legislation, which is geared more to protection. Although the term 'nature-inclusive enterprise' reflects the underlying private sector interest, government still has an essential role to play. For one thing, nature-inclusive enterprise is still partly financed with public money, for example via grants and tax exemptions. The study also indicates that while this government intervention is welcomed, there is also a desire for certainty. When can nature be integrated into the business case and when should it be supported by the public sector? A new balance between public and private involvement in nature conservation has not yet been found.

Keywords: Government vision on nature, nature-inclusive enterprise, nature-friendly business, policy measures, ecological economics

© 2016 **Wageningen Economic Research**

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; e-mail: informatie.lei@wur.nl

De reeks WOt-technical reports is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van WUR. Dit report is verkrijgbaar bij het secretariaat. De publicatie is ook te downloaden via www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervaelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Het voor u liggende onderzoek naar ondernemen met natuur en de mogelijkheden voor de (rijks)overheid om dit te stimuleren, is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), binnen de kaders van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOT Natuur & Milieu).

Het onderzoek past binnen een breder geheel van kennisontwikkeling naar de trendbreuk in het Nederlandse natuurbeleid, waarbij de aandacht in toenemende mate gericht is op de rol van burgers, boeren en bedrijven bij natuurbeheer. Daarbij is het onderzoek een vervolg op een eerder uitgevoerd onderzoek gericht op de vraag hoe de middenmoot zou kunnen aansluiten bij de koplopers op het gebied van natuurinclusief ondernemen.

We hebben vijftien interviews gehouden met als centrale vraag: welke beleidsmaatregelen zou de (rijks)overheid in kunnen zetten om natuurinclusief ondernemen verder te stimuleren. Wij willen alle personen die bereid waren tijd vrij te maken voor een interview hartelijk danken: Jan Broenink (natuurboer), Willemina van der Goes-Petter (landgoedeigenaresse, Maarsbergen), Herman-Pieter Prangmsma (recreatieondernemer, De Wije Werelt), Eric Droogh (recreatieondernemer, Leisurelands), Ronnie van Woudenberg (Federatie Particulier Grondbezit), Maaïke Raaijmakers (Bionext), Ivo Gelsing (Recron), Rob Schrauwen (ZLTO), Oene Gorter (Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters), Sylvo Thijssen (Staatsbosbeheer), Jan Spijkerboer (Natuurmonumenten), Gigi Kraak (Gemeente Ede), Anne van Rooij – Van Wijngaarden (Gemeente Utrechtse Heuvelrug), Reny Tuinstra (Provincie Utrecht) en Henk Riphagen (Ministerie van Economische Zaken).

Huib Silvis willen we bedanken voor zijn visie rondom grondbeleid en pacht. Zijn expertise op dit terrein was erg waardevol voor ons. Fred Kistenkas heeft ons bijgestaan met zijn juridische kennis: hartelijk dank voor de correcties en aanvullingen. Ook danken we Fred voor de interessante gedachtewisseling rondom natuurinclusief ondernemen, multifunctioneel grondgebruik en juridische realiteit.

Opdrachtgever vanuit PBL was Petra van Egmond. Samen met Martijn van der Heide, de huidige themacoördinator, heeft zij met open discussies en interessante aanvullingen een positieve bijdrage geleverd aan het tot stand komen van dit rapport. Tot slot herdenken we wijlen Frank Veeneklaas, die als themacoördinator een kritische maar altijd constructieve rol speelde bij het onderzoek.

Marie-José Smits en Ernst Bos

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Woord vooraf | 5 |
| Samenvatting | 9 |
| Summary | 15 |
| 1 Het hoe en waarom van dit onderzoek | 21 |
| 1.1 Inleiding | 21 |
| 1.2 Onderzoeksvragen | 21 |
| 1.3 Aanpak | 22 |
| 1.4 Leeswijzer | 23 |
| 2 Theoretisch kader | 25 |
| 2.1 Drie denkrichtingen om natuurinclusief ondernemen te duiden | 25 |
| 2.2 Ecologische economie als toegevoegde denkrichting | 26 |
| 2.3 Waarde van natuur vanuit de neoklassieke theorie | 28 |
| 3 Beleidscontext | 31 |
| 3.1 Inleiding | 31 |
| 3.2 Natuurbeleid in historisch perspectief | 31 |
| 3.3 Beleidsinstrumenten | 34 |
| 3.3.1 Algemeen | 34 |
| 3.3.2 Ruimtelijke ordening | 35 |
| 3.3.3 Natuurbescherming | 36 |
| 3.3.4 Subsidiestelsel Natuur en Landschap | 36 |
| 3.3.5 Natuurschoonwet | 37 |
| 3.3.6 Grondbeleid | 38 |
| 4 Natuurinclusief ondernemen in de praktijk | 41 |
| 4.1 Inleiding | 41 |
| 4.2 Resultaten interviews | 42 |
| 4.3 Maatregelen ingedeeld naar actor en type rol overheid | 45 |
| 4.4 Reactie vanuit EZ | 47 |
| 5 Reflectie op de interviews | 49 |
| 5.1 Inleiding | 49 |
| 5.2 Reflectie op een aantal onderwerpen | 49 |
| 5.3 Discussies omtrent de rol van grond(prijzen) | 51 |
| 5.4 Maatregelen die worden genoemd, maar al (gedeeltelijk) geregeld zijn | 53 |
| 5.5 Belangentegenstellingen | 54 |
| 5.6 Verdienmodellen | 56 |
| 5.6.1 Verdienmodellen ondernemers | 56 |
| 5.6.2 Verdienmodellen terreinbeherende organisaties | 57 |
| 5.7 Wie dragen de kosten van natuurinclusief ondernemen? | 58 |
| 5.8 Zijn er grenzen aan privaat ondernemen met natuur? | 59 |
| 5.9 Reflectie vanuit de theorie | 60 |
| 5.9.1 Marketingtheorie: het belang van niches en branding | 60 |
| 5.9.2 Transitietheorie: een beweging vanuit koplopers | 61 |
| 5.9.3 Neoklassieke theorie: nuts maximaliserend gedrag, ook bij natuurondernemen | 61 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 5.9.4 | Ecologische economie: meer dan alleen geld verdienen | 62 |
| 5.9.5 | Ecologische economie en neoklassieke theorie met elkaar vergeleken | 63 |
| 6 | Conclusie | 65 |
| | Literatuur | 69 |
| | Verantwoording | 71 |
| Bijlage 1 | Belangrijkste uitkomsten per interview | 73 |
| Bijlage 2 | Genoemde maatregelen en effect op People, Planet en Profit | 83 |

Samenvatting

Doelstelling en onderzoeksopzet

In de Rijksnatuurvisie uit 2014 wordt een belangrijke rol toebedeeld aan ondernemers. Het idee is dat ondernemers, meer dan voorheen, een bijdrage gaan leveren aan het beheer van natuur. Zo'n bijdrage aan natuur door ondernemers past binnen het concept 'natuurinclusief ondernemen'.

In dit onderzoek richten we ons op private ondernemers die natuur integreren in hun verdienmodel. We focussen daarbij op grondgebonden sectoren die een directe relatie met natuur hebben, te weten: de recreatiesector, de landbouw, en het particulier landgoedbezit. Bovendien is de aandacht gericht op ondernemers die op vrijwillige basis natuur meenemen in hun bedrijfsvoering. De volgende onderzoeksvragen worden geadresseerd:

- Welke beleidsmaatregelen zou de (rijks)overheid kunnen inzetten om natuurinclusief ondernemen (verder) te stimuleren?
- In welke mate worden de kosten van natuurinclusief ondernemen gedragen door de private sector (door de ondernemer of de consument), en in welke mate door de publieke sector (bijvoorbeeld via subsidies)?

Onze focus ligt bij de Rijksoverheid, maar waar relevant wordt ook nadrukkelijk ingegaan op handelingsperspectieven van provincie en gemeenten.

Om de eerste onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn vijftien interviews gehouden met personen uit het veld, te weten ondernemers en branchevertegenwoordigers uit de genoemde drie sectoren, vertegenwoordigers van terreinbeherende organisaties en beleidsmedewerkers van gemeenten, provincie en Rijk. Suggesties en aanbevelingen die tijdens de interviews zijn gedaan, zijn vervolgens geanalyseerd en geduid. Hoe realistisch zijn ze? Wat zijn mogelijke bezwaren er tegen? Worden ze niet al uitgevoerd? Et cetera.

Zonder in te gaan op de specifieke omvang ervan, blijkt dat de kosten van natuurinclusief ondernemen niet alleen door de ondernemers worden gedragen. Ook de overheid draagt haar steentje bij. Aan de hand van literatuur beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag en kijken we naar de financiële betrokkenheid van de publieke sector bij natuurinclusief ondernemen.

Analyse en duiding vinden plaats aan de hand van een viertal denkrichtingen: neoklassieke economische theorie, marketingtheorie, transitietheorie en ecologische economie. Deze denkrichtingen gebruiken we om de waarnemingen uit de praktijk te duiden in een groter geheel.

Theoretisch kader

Vanuit verschillende denkrichtingen kan nader inzicht worden verkregen in de mogelijkheden en onmogelijkheden van natuurinclusief ondernemen:

1. *Neoklassieke economische theorie*: Natuur is geen noodzakelijke voorwaarde voor economische groei. Ondernemen wordt vooral gezien als het resultaat van het inzetten van de productiefactoren kapitaal en arbeid. Schaarste aan natuurlijke hulpbronnen komen uiteindelijk tot uiting in het prijsniveau van deze hulpbronnen, aldus de neoklassieke theorie. Wanneer deze natuurlijke hulpbronnen schaarser en daardoor duurder worden, leidt dit vanzelf tot innovatie. Mensen gaan dan op zoek naar efficiëntere manieren om met deze hulpbronnen om te springen, of zoeken alternatieven.
2. *Marketingtheorie*: Een deel van de consumenten laat het belang van natuur meewegen in de keuzes die zij maken. Tegelijkertijd blijken er hier grote verschillen tussen groepen consumenten te bestaan. Een specifiek en relatief klein marktsegment bestaat uit consumenten die natuur nadrukkelijk en expliciet centraal stellen bij hun keuzes, terwijl binnen een aantal andere marktsegmenten natuur 'mee kan liften' op andere zaken die consumenten belangrijk vinden, zoals gezondheid en beleving. Het gedrag van consumenten kan gestuurd worden, zoals via het zogenaamde 'nudging' – het ongemerkt beïnvloeden van menselijk gedrag.

3. *Transitietheorie*: In de transitietheorie staat niet zozeer het individu, maar meer het maatschappelijke systeem centraal. De samenhang tussen actoren wordt geanalyseerd, waarbij bestaande belangen en krachten tegenover vernieuwende belangen en krachten staan. Deze vernieuwende krachten ontstaan van onderop en vormen het beginpunt van een ontwikkeling die bestaande belangen uiteindelijk onder druk zetten. Dit leidt uiteindelijk tot een ommekeer (een transitie) naar een nieuw maatschappelijk systeem met nieuwe verhoudingen tussen de actoren. Uitgangspunt zijn systeeminnovaties: complexe maatschappelijke systemen komen onder druk te staan als gevolg van kantelende maatschappelijke behoeften.
4. *Ecologische economie*: Een eerste kenmerk van deze theorie is dat de mens niet puur een homo economicus is, maar een sociaal wezen met een verantwoordelijkheidsgevoel. Anders dan de neoklassieke economie gaat de ecologische economie ervan uit dat winstmaximalisatie niet de enige drijfveer voor ondernemers is. Ook immateriële aspecten spelen een rol bij hun beslissingen. Een tweede kenmerk van de ecologische economie is dat de interactie tussen mens en natuur centraal staat en dat het fysieke ecosysteem als belangrijke voorwaarde wordt gezien voor het functioneren van het economische systeem. De overheid heeft een verantwoordelijkheid om de fysieke grenzen van de aarde te bewaken.

Natuurinclusief ondernemen gezien vanuit verschillende denkrichtingen

Het theoretisch kader is vervolgens gebruikt om de uitkomsten van de interviews te toetsen. Dat leidt tot de volgende inzichten.

Neoklassieke economische theorie

Wat eerst vooral publiek werd beheerd en gefinancierd, wordt nu steeds meer privaat opgepakt. Dit kan ertoe leiden dat een recreant nu een entreekaartje moet kopen voor een gebied dat voorheen gratis toegankelijk was. Vanuit de economische theorie beredeneerd, kan deze verandering welvaart-verhogend zijn: immers, de gebruiker betaalt. Een natuurboer is een mooi voorbeeld van een omgekeerde beweging. De consument koopt de producten van deze boer (voedsel) tegen een dusdanig hoge marktprijs, dat hiermee publieke baten van natuur gefinancierd kunnen worden. Die natuurwaarden zijn overigens weer onderdeel van zijn branding. Met andere woorden, ook bij natuur-inclusief ondernemen zien we duidelijke kenmerken van nutsmaximaliserend gedrag, en het handelen vanuit het 'welbegrepen eigenbelang'.

Marketingtheorie

De geïnterviewde ondernemers benadrukten het belang van een uniek product, alsook de branding ervan. Dat geldt bijvoorbeeld voor natuurvlees of -melk, maar ook recreatieterreinen moeten een zekere uniciteit hebben. Het zijn typisch voorbeelden van nichemarkten voor specifieke groepen van consumenten, zoals rustzoekers, liefhebbers van biologisch voedsel, et cetera. Deze nichemarkten – gericht op natuurminnende consumenten – kunnen lucratief zijn. Echter, mogelijk zijn ze juist winstgevend omdat ze een niche zijn. De winstmarges kunnen verdwijnen wanneer iedereen in deze markt duikt. Toch zijn er ook voorbeelden van succesvolle natuurinclusieve bedrijven die zich richten op grote groepen consumenten, en daarmee niet op een specifieke nichemarkt. Een hoopgevend signaal, want om de ambities te realiseren die beschreven staan in de Rijksnatuurvisie is meer nodig dan enkel nichemarkten bedienen.

Transitietheorie

In dit onderzoek zijn verrassende particuliere initiatieven met natuur naar voren gekomen, en je kunt je afvragen of deze initiatieven een opmaat zijn voor een transitie zoals beschreven in de transitietheorie. De initiatieven waren soms verrassend qua inhoud (zoals een natuurboer), en een andere keer verrassend qua schaal van de activiteiten (Leisureland). Niet alleen werden er feitelijk initiatieven ondernomen, maar ook werd de wil geuit om meer initiatieven rondom natuurinclusief ondernemen te bewerkstelligen indien de overheid bepaalde maatregelen zou nemen om dat mogelijk te maken.

De vraag is echter of dergelijke ondernemersinitiatieven voldoende zijn om een *transitie op grote schaal* te bewerkstelligen, waarbij uiteindelijk ondernemers, burgers en consumenten een belangrijke bijdrage leveren aan natuurbehoud. Uit de interviews kwam namelijk naar voren dat het realiseren van zogenoemde EHS-natuur (nu Natuurnetwerk Nederland) onvoldoende van de grond komt en dat daartoe meer overheids-bemoeienis (met name van de provincies) nodig zou zijn. Niet alle gewenste natuur lijkt ingevuld te kunnen worden door particulieren. Van de andere kant werd ook *minder*

overheidsbemoeienis (minder regels, meer experimenteer ruimte, etc.) genoemd als zijnde belangrijk voor de verdere transitie naar natuurinclusief ondernemen.

Ecologische economie

Vaak is 'geld verdienen' niet het enige motief om te ondernemen met natuur. Zo kan het behoud van natuurschoon voor de kinderen en kindskinderen ook een belangrijke motivatie zijn. Voor landgoedeigenaren is het voortzetten van het familiebezit, inclusief de daarbij horende natuur, vaak een belangrijke motivatie. Dit zijn immateriële en altruïstische aspecten van het ondernemersgedrag die aansluiten op de ecologische economie.

Dergelijke motivaties sluiten ook aan op de Rijksnatuurvisie waarin wordt gewezen op persoonlijke betrokkenheid als drijvende kracht. Daarmee zien we zowel vanuit de interviews als vanuit de Rijksnatuurvisie kenmerken van de ecologische economie terugkomen, namelijk dat het gedrag van mensen door meer wordt bepaald dan alleen winstmaximalisatie, en dat mensen sociale wezens zijn met een verantwoordelijkheidsgevoel die verder gaat dan die van de homo economicus.

Natuurinclusief ondernemen in de praktijk: maatregelen ter verdere ondersteuning

Tijdens de interviews zijn suggesties gedaan die het Rijk, provincies en gemeenten volgens geïnterviewden zouden kunnen overwegen om het natuurinclusief ondernemen verder te ondersteunen. Een beleidsmedewerker van Economische Zaken (EZ) heeft hier een reactie op gegeven. De suggesties uit de interviews zijn vervolgens getoetst aan de literatuur en bekeken vanuit juridisch oogpunt. In onderstaande paragraaf zijn de belangrijkste suggesties opgenomen.

Experimenteerruimte bieden

Experimenteerruimte helpt om vanuit de praktijk de balans te vinden tussen verdienmodellen en natuurbehoud. De Omgevingswet die in 2019 in werking treedt, brengt hier mogelijk al verbetering in, waarmee (verdere) inzet vanuit EZ hierop wellicht minder nodig zal zijn. Echter ook voor de Omgevingswet zal gelden dat experimenteerruimte niet in strijd mag zijn met internationaalrechtelijke verplichtingen zoals de *nee, tenzij*-regimes van bijvoorbeeld habitattoets en soortentoets. Kortom, de mogelijkheden om meer experimenteerruimte te bieden zijn begrensd.

Meer maatwerk, maar verminder gevoel van willekeur

Wat zal blijven is de behoefte aan meer maatwerk, en minder gepercipieerde willekeur. Er werd door ondernemers opgemerkt dat er nogal wat verschillen zijn tussen provincies en tussen gemeenten wat betreft procedures. Afstemming binnen een overheidslaag kan hiertoe uitkomst bieden. Uit de interviews kwam ook naar voren dat het voor lagere overheden nogal een worsteling kan zijn om de balans te vinden tussen maatwerk bieden, en het voorkomen van een gevoel van willekeur.

Bureaucratie verminderen

Bureaucratie werd meerdere malen genoemd als belangrijke hindernis. Tevens werd ervoor gepleit dat subsidieregelingen minder veranderlijk zouden moeten zijn, omdat ondernemers gebaat zijn bij continuïteit en zekerheid. Vanuit een provincie en gemeente werd opgemerkt dat ondernemers het prettig vinden als er één aanspreekpunt voor hen is, het liefst in de vorm van één persoon. Ondernemers ondersteunen in het omgaan met wet – en regelgeving zou daarmee het gevoel van bureaucratie kunnen verminderen. Echter, het geheel van regels en wetten dient ook om het kapitaal waar ondernemers van afhankelijk zijn – namelijk de natuur – te beschermen. Kortom, regels en wetten zijn niet alleen een last, ze bieden zowel de natuur als de ondernemer bescherming.

Gebiedsgerichte aanpak

Gemeenten en provincie geven aan ernaar te streven om plannen van natuurinclusieve ondernemers meer op gebiedsniveau te willen bekijken. Een gebiedsgerichte aanpak dus, waarbij een goede samenwerking tussen actoren (ondernemers, overheden en terreinbeherende organisaties) in een gebied cruciaal is. Als een ondernemer in de natuur wil bouwen en hij kan met een andere ondernemer / eigenaar afspraken maken over natuurcompensatie, dan staan deze overheden hier voor open.

Werken op gebiedsniveau kan ook een remedie zijn tegen schaalnadelen, bijvoorbeeld wanneer de omvang van een gebied te beperkt is om geld met natuur te verdienen en er economische dragers

buiten het gebied gezocht moeten worden. Momenteel wordt bij het realiseren van een gebiedsgerichte aanpak het werk van de voormalige Dienst Landelijk Gebied (DLG) gemist, met name wat betreft grondverwerving en inrichting. Een intermediair als DLG kan particulieren helpen om te gaan met de regeldruk en met de voorfinanciering van grondaankoop. Aan de andere kant zien we dat de terreinbeherende organisaties Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten her en der taken van DLG op zich nemen.

Investeren in kennis

Investeren in kennis is genoemd als een mogelijke maatregel om natuurinclusief ondernemen verder te ondersteunen. Zowel vanuit de landbouw als vanuit de landgoedsector werd gewezen op het belang van opleidingen en onderwijs omtrent ondernemen met natuur. Ook vertelde een ondernemer graag met ecologische kennis ondersteund te worden en dat dit investeringen in natuur ten goede zou komen. Overigens werden ook maatregelen genoemd, bijvoorbeeld omtrent tijdelijke natuur, die al (deels) gerealiseerd zijn. Dit laat zien dat kennisoverdracht omtrent reeds gerealiseerde beleidsmaatregelen ook van belang kan zijn.

Controle op natuurdoelen

Naast het belang van ruimte voor het ontwikkelen en implementeren van nieuwe (groene) verdienmodellen, is er ook gewezen op het belang van controle op de natuurdoelen. Wanneer een vergunning wordt afgegeven voor het neerzetten van een gebouw, wordt veelal daar tegenover gesteld dat bepaalde natuurdoelen in het gebied gerealiseerd moeten worden. Wat betreft de controle op de te realiseren natuurdoelen wordt met name gewezen naar de rol van de provincie. Zo zouden provincies sancties moeten instellen wanneer het (particulier) beheer onvoldoende is.

Hoge grondprijzen zijn hindernis

De hoge grondprijzen in Nederland zijn een hindernis voor de overgang naar extensieve (natuurinclusieve) landbouw. Natuurinclusieve landbouw kan bevorderd worden door specifieke beperkingen op het stuk landbouwgrond te leggen. De grond wordt dan minder waard, de grondprijs daalt dus, en daar moet de eigenaar voor gecompenseerd worden. Er zijn verschillende instrumenten bekend om een dergelijke compensatie te regelen (bijvoorbeeld verhandelbare ontwikkelingsrechten, en een kwalitatieve verplichting met compensatie).

Publieke middelen nodig voor natuurinclusief ondernemen

Natuur is een publiek goed en vervult tal van functies die niet op een markt worden verhandeld. Er is sprake van marktfalen, omdat de uitkomsten van een volledig vrije marktwerking tot inefficiëntie dan wel ongewenste resultaten leidt. Marktfalen is een belangrijk argument voor de overheid om in te grijpen. Maar natuur heeft ook een 'private kant'. Voor biologische producten, bijvoorbeeld, en ook voor producten van de natuurboer betaalt de consument een meerprijs, en daarmee draagt hij bij aan het natuurinclusief ondernemen. Ook voor de recreatiesector geldt dat investeringen in natuur veelal doorberekend worden aan de consument, ofwel de recreant. Voor landgoedeigenaren ligt het iets anders. Zij zetten hun familiekapitaal in, en krijgen fiscaal voordeel.

Vooralsnog kan natuurinclusief ondernemen niet zonder publiek geld. Zo gaat er overheidsgeld naar agrarisch natuurbeheer, en zijn er eenmalige subsidies beschikbaar voor innovatieve ondernemers die de omslag naar een meer duurzame productie willen maken.

De recreatiesector verdient aan het verblijf en de bestedingen van gasten en bezoekers, en halen hun inkomsten dus uit de markt. Maar de natuurlijke omgeving is daarbij van groot belang voor de keuze van de consument en daarmee essentieel voor het verdienmodel van de ondernemer. En het behoud van deze omgeving wordt over het algemeen nog grotendeels met overheidsgeld gefinancierd.

Grenzen aan ondernemen met natuur

Natuurinclusief ondernemen door private partijen lijkt vooral bij te dragen aan recreatienatuur, hoewel dit niet per definitie altijd zo hoeft te zijn. Er zijn ook voorbeelden van ondernemers die zonder subsidie aanzienlijke – zelfs unieke – natuurwaarden weten te genereren. Voor grotere, aaneengesloten gebieden met hoge biodiversiteitswaarden is overheidsfinanciering echter noodzakelijk. Daarnaast geldt dat voor natuurinclusief ondernemen de aanwezigheid van natuur een randvoorwaarde is, en dus is het van belang dat bestaande natuur in stand blijft.

Aantasting van natuur kan namelijk een negatieve impact hebben op het verdienvermogen van ondernemers. Omdat een groene omgeving van zulk belang is voor de ondernemers, zou een verdere aantasting daarvan een verdere ontwikkeling van natuurinclusief ondernemen kunnen beperken.

Een ander punt is dat, door de koerswijziging richting meer marktwerking in het natuurbeheer, terreinbeherende organisaties in een spagaat terecht dreigen te komen. Enerzijds wordt van hen verwacht dat zij meer geld uit de markt halen. Maar wanneer ze dat daadwerkelijk doen, gaan er geluiden op dat ze dan ook geen subsidies meer mogen ontvangen van de overheid omdat dit tot oneerlijke concurrentie leidt.

Ook overheden kunnen in een spagaat terechtkomen. Enerzijds heeft de rijksoverheid natuurbeheer gedecentraliseerd, anderzijds houdt zij de eindverantwoordelijkheid voor het behalen van (in internationale verdragen afgesproken) natuurdoelen. De provincie heeft tot taak natuurinclusief ondernemen te stimuleren, maar daarnaast ook als taak de realisatie van natuurdoelen te controleren. Gemeenten geven aan enerzijds ruimte voor economische verdienmodellen te willen bieden, maar anderzijds natuurwaarden te moeten beschermen. Het vinden van de juiste balans is niet altijd makkelijk.

Tot slot, de Rijksnatuurvisie pleit voor functieverweving, in plaats van functiescheiding. Natuurinclusief ondernemen leidt al gauw tot functieverwevingen. De beleidsvisie kan hier echter botsen met de juridische beschermingsregimes. Veel groene wetgeving gaat immers uit van het 'nee, tenzij'- principe met toetsing op uitsluitend ecologische doelen (bijvoorbeeld instandhoudingsdoelstellingen bij Natura 2000 en wezenlijke kenmerken en waarden bij het Natuurnetwerk Nederland (NNN)). Dat kan er toe leiden dat een stuk grond een groene bestemming krijgt waar nevenfuncties bezwaarlijk of niet mogelijk zijn. Natuurinclusieve ondernemers kunnen hiertegen aan (gaan) lopen.

Wetgeving legt beperkingen op aan het gebruik van dergelijke 'donkergroene' natuur, wat private financiering minder vanzelfsprekend maakt dan bij recreatienatuur. Mogelijk neemt het aandeel private financiering bij natuur met hoge biodiversiteitswaarden wel toe – de praktijk wijst namelijk uit dat dit wel degelijk mogelijk is – maar of daarmee een substantieel kleinere overheidsrol in de toekomst mogelijk wordt, is onzeker. Daar komt bij dat een ondersteunende rol vanuit de overheid nodig zal blijven, bijvoorbeeld in de vorm van discussies op gang brengen over wat men wil met een gebied, of het stimuleren van opleiding en kennis.

Conclusie

Keren we terug naar de eerste onderzoeksvraag, namelijk welke beleidsmaatregelen zou de (rijks)overheid kunnen inzetten om natuurinclusief ondernemen (verder) te stimuleren, dan komen we tot de volgende mogelijke maatregelen:

- Maak aan ondernemers duidelijk wat de mogelijkheden en wat de grenzen van natuurinclusief ondernemen zijn. Erken daarbij het spanningsveld tussen ruimte geven aan natuurinclusief ondernemen, en de (internationale) wetgeving omtrent natuurbeschoud.
- Zorg voor meer afstemming tussen provincies en tussen gemeenten over het te voeren (natuur)beleid. Communiceer naar ondernemers dat verschillen in procedures een gevolg kunnen zijn van decentralisatie en dat het dus niet om willekeur hoeft te gaan.
- Zorg voor één aanspreekpunt bij gemeenten om ondernemers te helpen met procedures. Wijs hen tevens op de te behalen natuurdoelen, en indien nodig, op mogelijke sancties.
- Onderzoek welke activiteiten van DLG het meest gemist worden, of andere organisaties deze activiteiten hebben overgenomen, en waar nog lacunes zijn. Onderzoek wat de mogelijkheden zijn om eventuele lacunes op te vullen.
- Onderzoek welke belangentegenstellingen er zijn tussen natuurinclusieve ondernemers, en hoe deze gereduceerd kunnen worden.
- Maak kennisverspreiding mogelijk via onderwijs en cursussen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van een overzicht van geslaagde initiatieven met natuurinclusief ondernemen op gebiedsniveau.
- Ga na wat de financiële consequenties zijn van de overgang van gangbare landbouw naar natuurinclusief boeren, en hoe deze consequenties indien nodig gecompenseerd kunnen worden.

De tweede onderzoeksvraag betreft de mate waarin de kosten van natuurinclusief ondernemen gedragen worden door de private sector en door de publieke sector.

De publieke sector draagt bij aan natuurinclusief ondernemen door middel van subsidies, belastingvrijstellingen en faciliterend beleid. Daarnaast hebben natuurinclusieve ondernemers vaak belang bij een natuurlijke omgeving, en die is veelal (mede) gefinancierd met publieke middelen. Maar de kosten voor natuurinclusief ondernemen kunnen ook doorberekend worden aan de klant, of deels gedragen worden door de ondernemer zelf. De kosten van natuurinclusief ondernemen worden dus deels gedragen door de publieke en deels door de private sector.

De scheidslijn tussen wat publiek en wat privaat opgepakt kan of moet worden wat betreft natuurbeheer, is nog een zoektocht. Zo proberen terreinbeherende organisaties meer geld uit de markt te halen, maar dit mag niet leiden tot oneerlijke concurrentie richting private ondernemers. Gemeenten willen maatwerk leveren, maar moeten tegelijkertijd een gevoel van willekeur zien te voorkomen. En natuurinclusief ondernemen mag niet in botsing komen met (internationale) juridische verplichtingen. De behoefte aan een actieve, meewerkende overheid kwam in de interviews duidelijk naar voren, maar tegelijkertijd is duidelijkheid vereist. Wanneer kan natuur privaat opgepakt worden, en wanneer moet het publiek ondersteund worden? Een nieuw evenwicht tussen publieke en private activiteiten voor natuurbehoud is nog niet gevonden.

Summary

Aim and study design

The government vision on nature, 'The Natural Way Forward' (2014), gives an important role to entrepreneurs, the idea being that entrepreneurs make a bigger contribution to nature management than in the past. This involvement in nature management fits in with the concept of 'nature-inclusive enterprise'.

In this study we examined entrepreneurs who integrate nature into their revenue model, focusing on land-based sectors that have a direct relation with nature: the recreation sector, agriculture and private country estates. In particular, we looked at entrepreneurs who voluntarily integrate nature into their business models. We investigated the following research questions:

- What policy measures could the government introduce to stimulate nature-inclusive enterprise?
- How are the costs of nature-inclusive enterprise divided between the private sector (borne by entrepreneurs and consumers) and the public sector (for example via grants)?

Our focus was on national government, but where relevant we specifically investigated potential options for action by provinces and municipalities.

To answer the first research question we held interviews with 15 stakeholders: entrepreneurs and industry representatives from the three sectors, representatives from conservation management organisations and policy officers from national, provincial and municipal government. Suggestions and recommendations made during these interviews were then analysed and interpreted by asking questions such as How realistic are they? What are the possible objections? and Are they already being implemented?

Without going into details, the costs of nature-inclusive enterprise are not borne solely by the entrepreneurs themselves; the government covers some of these costs. We answered the second question by reviewing the literature and examined public sector involvement in the financing of nature-inclusive enterprise.

The analysis and interpretation were made from four theoretical perspectives: neoclassical economic theory, marketing theory, transition theory and ecological economics. We used these theoretical perspectives to interpret the stakeholder observations in a wider context.

Theoretical framework

The different theoretical perspectives can throw more light onto the possibilities and impossibilities of nature-inclusive enterprise:

1. *Neoclassical economic theory*: Nature is not a necessary condition for economic growth. Enterprise is seen primarily as the outcome of two factors of production: capital and labour. According to neoclassical theory, the scarcity of natural resources is eventually reflected in the cost of these resources. As they become scarcer and more expensive, innovation is the inevitable result. People look for more efficient ways of using these natural resources, or look for alternatives.
2. *Marketing theory*: Some consumers take the interests of nature into account when making their purchasing decisions, but there appears to be major differences between different groups of these consumers. A specific and relatively small market segment consists of consumers who explicitly make nature a major consideration in their choices, whereas in a number of market segments nature 'piggybacks' on other issues that consumers think are important, such as health and experience. Consumer behaviour can be steered, for example by 'nudging' – the unnoticed influencing of people's behaviour.
3. *Transition theory*: Transition theory does not so much address the individual, but the social system as a whole. It analyses what binds actors together, placing existing interests and forces in opposition to innovative or modernising interests and forces. These innovative forces arise from the bottom up and form the starting point for a development that puts the existing interests under

increasing pressure. This eventually leads to a transition to a new social system with a new set of relationships between actors. The theory is based on the idea of system innovations: complex social systems come under pressure from systemic shifts in the needs and desires of society.

4. *Ecological economics*: The first feature of this theory is that people are not simply a *Homo economicus*, but social animals with a sense of responsibility. In contrast to neoclassical economics, ecological economics does not make the maximisation of profit the only motivation of entrepreneurs, whose decisions are also influenced by immaterial considerations. A second feature of ecological economics is that it revolves around the interaction between humans and nature and that the physical ecosystem is considered to be a key condition for the functioning of the economic system. The government has a responsibility to safeguard the boundaries of the system.

Nature-inclusive enterprise from four different perspectives

The theoretical framework was also used to assess the outcomes of the interviews. This led to the following insights.

Neoclassical economic theory

What used to be publicly managed and financed is now increasingly left to the private sector. This may mean that recreationists have to buy a ticket to enter an area that used to be accessible free of charge. Considered from the perspective of economic theory, this change could increase total welfare because the user pays. Nature-inclusive farming may be a good example of the opposite approach, as far as no grants are involved. The consumer buys produce from the farmer (food) at a market price high enough to finance the public benefits of nature. These natural values paid for by the consumer are part of the farmers branding. In other words, nature-inclusive businesses also display definite aspects of utility maximisation and acting according to the principles of 'enlightened self-interest'.

Marketing theory

The interviewed entrepreneurs emphasised the importance of having unique products as well as a brand image. This applies not only to products such as natural meat or milk, but also to recreational areas, which have to have a certain authenticity. These are typical examples of niche markets for specific groups of consumers, such as people looking for peace and quiet, fans of organic food, etc. These niche markets – geared towards nature-loving consumers – can be lucrative, but they may be profitable simply because they are niche markets. The profit margins may evaporate if everyone else enters the market. Nevertheless, there is an example of a successful nature-inclusive recreation firm that markets to large groups of consumers and not to a specific niche market. This is a hopeful sign, because achieving the ambitions stated in the government vision on nature will require more than serving just a few niche markets.

Transition theory

This study has uncovered some surprising private nature-inclusive initiatives, which raises the question of whether these may be the first signs of a systemic shift as described by the transition theory. Some of these initiatives were surprising because of what they were about (such as nature-inclusive farming), or in one case because of the scale of the activity (large scale recreation firm). Not only were actual initiatives taken, but interviewees also expressed a desire to generate more nature-inclusive initiatives if the government were to introduce measures to make them possible.

However, the question is whether or not such entrepreneurial initiatives are enough to bring about a transition on a large enough scale for businesses and consumers to make a significant contribution to nature conservation. From the interviews it became apparent that creating protected natural areas as part of the National Ecological Network is not proceeding fast enough and will require more government intervention (especially by the provinces). Private actors are not able to deliver all the required types of habitat. On the other hand, *less* government intervention (fewer regulations, greater freedom to experiment, etc.) was mentioned as important for nature-inclusive enterprise.

Ecological economics

'Earning money' is often not the only motive for nature-based entrepreneurs. Preserving the beauty of nature for one's children and grandchildren can also be an important motive. For owners of country estates an important motive is often the continuity of the family estate, including its natural qualities.

These are immaterial and altruistic aspects of entrepreneurial behaviour that support the ecological economy.

Such motives also lend support to the government vision for nature, which appeals to personal commitment as a driving force. Both the government vision and the interviews therefore display elements of ecological economics, namely that people's behaviour is motivated by more than just profit maximisation and that people are social animals with a sense of responsibility that goes beyond the realm of *Homo economicus*.

Nature-inclusive enterprise in practice: additional supporting measures

During the interviews suggestions were made about steps that the national government, the provinces and the municipalities could consider taking to further support nature-inclusive enterprise. A policy officer at the Ministry of Economic Affairs responded to these suggestions. The most important suggestions are discussed below.

Offer room to experiment

The ability to experiment offers entrepreneurs practical opportunities to find the right balance between revenue models and nature conservation. The Environment and Planning Act (*Omgevingswet*), which comes into force in 2019, may improve this situation and reduce the need for the Ministry of Economic Affairs to take action. However, even under the Environment and Planning Act, any room to experiment must not conflict with international obligations, such as the 'no, unless' protection regimes (e.g. the habitat assessment and species assessment). In short, the possibilities for offering more room to experiment are limited.

Greater flexibility, but less arbitrariness

What will remain is the desire for more flexibility for context-specific or bespoke solutions and, at the same time, a reduction in the feeling that decision-making is arbitrary. Entrepreneurs have commented that there are quite a few procedural differences between provinces and between municipalities. Better coordination within each tier of government would help. The interviews also revealed that local authorities can sometimes struggle to find a balance between offering a more flexible interpretation of policy and not appearing to act in an arbitrary or inconsistent manner.

Reduce bureaucracy

Bureaucracy was mentioned several times as a major impediment. It was argued that grant schemes should be more consistent, because entrepreneurs benefit from continuity and certainty. Representatives from a province and a municipality mentioned that entrepreneurs are keen on having a single government point of contact, preferably a single person. Helping them to navigate the regulations would help to reduce the feeling of being caught in a bureaucratic treadmill. However, the body of legislation also serves to protect the natural capital upon which entrepreneurs depend. In short, laws and regulations are not just a burden, but also protect both nature and the entrepreneur.

Area-based approach

Municipalities and provinces indicate that they aim to take a more area-based approach to assessing plans by nature-inclusive businesses. This depends crucially on good cooperation between actors (entrepreneurs, government authorities and conservation management organisations). If an entrepreneur wants to build in a protected area and can come to an agreement with another entrepreneur or landowner on ecological compensation, these authorities would then be prepared to consider such a proposal.

Taking an area approach can also be a remedy for diseconomies of scale, for example when an area is too small to provide an income from nature and economic drivers have to be found outside the area. When attempts are made to pursue such an area-based approach, the work of the former Government Service for Land and Water Management (DLG) is sorely missed, especially for land acquisition and landscape works. An intermediary organisation like the former DLG could help private individuals to deal with the regulations and prefinancing land acquisition. On the other hand, we observe that the conservation management organisations Staatsbosbeheer and Natuurmonumenten are starting to pick up some of the tasks DLG used to perform.

Investing in knowledge

Investing in knowledge was mentioned as a possible measure to further support nature-inclusive enterprise. Representatives from the agricultural and country estates sectors pointed out the importance of education and training for nature-based businesses. One entrepreneur wanted support with ecological expertise and said this would benefit investments in nature. Measures were also mentioned, for example concerning temporary natural areas, which are already (partly) established. This shows that knowledge transfer on already completed policy measures can also be useful.

Enforcement of conservation objectives

Besides the importance of giving entrepreneurs room to develop and implement new green revenue models, the importance of ensuring that conservation objectives are met was also pointed out. When a building permit is issued, a condition is often attached requiring that certain conservation objectives should be achieved in the area. Enforcing the obligation to meet these conservation objectives was said to be primarily the responsibility of the provincial government, which should impose sanctions if the conservation management regime is inadequate.

High costs of land are an impediment

The high price of land in the Netherlands is an impediment to the transition to extensive (nature-inclusive) farming. Nature-inclusive farming can be promoted by imposing specific constraints on the use of agricultural land. This would lower the value of the land, leading to a reduction in the price, and the owner would have to be compensated for this loss of value. Various instruments could be used to arrange for this compensation (e.g. tradable development rights and a qualitative obligation with compensation).

Public resources needed for nature-inclusive enterprise

Nature is a public good and it fulfils numerous functions that cannot be traded on the market. This can be considered to be a form of market failure, because a completely free market will lead to inefficiency or undesirable outcomes. Market failure is an important argument for government intervention. But nature also has a 'private side' to it. For example, consumers pay extra for organic products and for products from nature-inclusive farms, which contributes to nature-inclusive enterprise. Investments in nature are often passed on to the consumer in the recreation sector as well. The situation is different for country estate owners. They invest their family's capital and receive tax benefits.

For the time being, nature-inclusive enterprise is not possible without an injection of public money. Public money funds agri-environment schemes and one-off grants are available for innovative entrepreneurs who want to switch to more sustainable forms of production.

Recreational businesses obtain their income from accommodation and spending by guests and visitors; in other words, from the market. But the natural environment is a vital element in the choices made by consumers and therefore it is essential for the revenue model of the entrepreneur. And the maintenance of this environment is largely paid for by the public sector.

Limits to nature-based business

Private sector nature-inclusive enterprises appear to contribute most to the management of natural areas for recreational use, although this does not necessarily have to be so. There are also examples of entrepreneurs who have been able to create considerable – even unique – natural values without any grant aid. However, government funding is necessary for larger, unbroken areas of high biodiversity value. Besides, as the presence of natural areas is a condition for nature-inclusive enterprise, it is important to conserve the existing natural habitats. Degradation of these natural areas can have a negative impact on the revenue model of entrepreneurs. Because a green environment is so important for entrepreneurs, further loss or degradation of such areas could restrict the development of nature-inclusive enterprise.

Another point is that the shift in direction towards more market-led conservation management is forcing conservation management organisations into a difficult balancing act. On the one hand, they are expected to obtain more funding from the market, but when they do, arguments are raised saying they should not receive any more grant aid from the government because this would amount to unfair competition with nature-inclusive entrepreneurs.

Government authorities can also be put in a similar predicament. On the one hand, central government has decentralised nature conservation tasks, but on the other hand it retains the final responsibility for achieving conservation objectives (agreed in international conventions). The provinces have the duty to stimulate nature-inclusive enterprise, but at the same time it is their task to ensure that conservation objectives are achieved. Municipalities say they want to give businesses the room to operate, but they also have to protect natural values. It is not always easy to strike the right balance.

Finally, the government vision on nature argues for integrating uses instead of separating them. Nature-inclusive enterprise quickly leads to integration of uses. However, on this point the policy vision may conflict with the legal protection regimes. This is because much green legislation follows the 'no, unless' principle based on exclusively ecological objectives (e.g. the Natura 2000 conservation objectives and the essential features and values of the National Ecological Network). This can mean that a piece of land is designated for green uses that make integration of uses problematic or impossible, which in turn can cause problems for nature-inclusive entrepreneurs.

Legislation imposes restrictions on the use of 'dark green' natural areas, which makes private financing less likely than for recreational natural areas. Private financing of natural areas with high biodiversity values may increase – and there is evidence that this is indeed possible – but it remains uncertain whether this could lead to a substantially reduced role for government in the future. Besides, government will still have to provide support, for example by facilitating debate about what should be done with an area or by stimulating training and knowledge acquisition.

Conclusion

Returning to the first research question – what policy measures the government could introduce to stimulate nature-inclusive enterprise – we can now list the following possible measures:

- Make it clear to entrepreneurs what the possibilities are for nature-inclusive enterprise, but also what the limits are. Acknowledge that there are potential conflicts between providing room for nature-inclusive enterprise and national and international nature conservation legislation.
- Ensure greater coordination between provinces and between municipalities on nature conservation and other relevant policies. Let entrepreneurs know that decentralisation may lead to differences in procedures, and that this does not mean that the procedures are arbitrary.
- Set up a single point of contact at the municipalities to help entrepreneurs navigate the procedures. Inform them of the conservation objectives to be achieved and, if necessary, any sanctions that could be imposed if they fail.
- Investigate which of the activities that used to be carried out by the Government Service for Land and Water Management (DLG) are missed the most, which have been taken over by other organisations, and which are still not being taken care of. Investigate possibilities for taking on these tasks.
- Investigate the conflicts of interest between nature-inclusive entrepreneurs and how they can be reduced.
- Make knowledge exchange possible via education and courses. These can make use of an overview of successful nature-inclusive business initiatives per area.
- Establish the financial consequences of making the transition from conventional agriculture to nature-inclusive farming and how these could be compensated if necessary.

The second research question concerns how the costs of nature-inclusive enterprise are divided between the private and public sectors.

The public sector contributes to nature-inclusive enterprise by providing grants, tax exemptions and enabling policies. Nature-inclusive entrepreneurs also often benefit from a natural environment, which is usually paid for (at least in part) from public funds. However, the costs of running a nature-inclusive business can also be passed on to the customer or borne partly by the entrepreneur. The costs of nature-inclusive enterprise are therefore borne partly by the public sector and partly by the private sector.

The line between what can or should be the responsibility of the public sector and the private sector regarding conservation management is still a question of trial and error. Conservation management organisations are attempting to get more money from the market, but this must not lead to them gaining an unfair competitive position compared with private entrepreneurs. Municipalities want to be flexible in their dealings with entrepreneurs, but at the same time they want to avoid giving the impression of arbitrariness. And nature-inclusive enterprise must not conflict with national and international legal obligations. The need for an active, cooperative government came over clearly in the interviews, but at the same time there was a desire for certainty. When can nature be integrated into the business case and when should it be supported by the public sector? A new balance between public and private nature conservation activities has not yet been found.

1 Het hoe en waarom van dit onderzoek

1.1 Inleiding

In de Rijksnatuurvisie¹ wordt, op hoofdlijnen, het beleid ten aanzien van natuurbeheer in Nederland voor de komende jaren beschreven. Kern van de visie is om natuur met de samenleving te verbinden. Zo wordt van ondernemers en burgers een belangrijke bijdrage verwacht in het beheren en beschermen van natuur. Een dergelijke verschuiving van taken van overheid naar markt en maatschappij sluit naadloos aan bij een tendens die al wat langer speelt, namelijk die van de energieke samenleving waarbij burgers en bedrijven actief participeren in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.²

Voor de bijdrage van ondernemers wordt in de Rijksnatuurvisie het concept natuurinclusief ondernemen geïntroduceerd. Deze term is voor meer interpretaties vatbaar. Allereerst kunnen bedrijven en ondernemers meer van de eigenschappen van natuur gebruik maken om beter en goedkoper te werken. En door met voorzorg te werken, kunnen ze schade aan natuur verminderen. Maar natuurinclusief ondernemen betekent óók dat terreinbeherende organisaties, zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, hun taken op een meer ondernemende manier aanpakken.

In dit onderzoek richten we ons vooral op de eerste interpretatie: private ondernemers die natuur integreren in hun verdienmodel. We focussen daarbij op grondgebonden sectoren die een directe relatie met natuur hebben, te weten: de recreatiesector, de landbouw, en het particulier landgoedbezit³. Bovendien is de aandacht gericht op ondernemers die op vrijwillige basis natuur meenemen in hun bedrijfsvoering. Hier mag best een financiële vergoeding (bijv. subsidie) tegenover staan – dat is voor ons geen reden om ze uit te sluiten van dit onderzoek. De afbakening betekent dat we ons niet richten op ondernemers die zich enkel en alleen houden aan het voldoen aan wettelijke verplichtingen zoals de Flora- en faunawet (vanaf 1-1-2017 onderdeel van de nieuwe Wet natuurbescherming).

1.2 Onderzoeksvragen

Het hier beschreven onderzoek gaat in op handelingsopties voor de (Rijks)overheid ter ondersteuning van privaat ondernemen met natuur. Welke maatregelen, interventies, of instrumenten heeft de (Rijks)overheid om groen ondernemerschap te stimuleren? In eerder onderzoek op dit terrein (Smits *et al.*, 2016) is grondbeleid genoemd als belangrijke interventie mogelijkheid om natuurinclusief ondernemen te bevorderen. Dit onderzoek borduurt op dit gegeven voort en heeft grondbeleid als een van de belangrijke aangrijpingspunten voor handelingsopties. Daarbij worden de volgende onderzoeksvragen geadresseerd:

- Welke beleidsmaatregelen zou de (Rijks)overheid kunnen inzetten om natuurinclusief ondernemen (verder) te stimuleren?
- In welke mate worden de kosten van natuurinclusief ondernemen gedragen door de private sector (door de ondernemer of de consument), en in welke mate door de publieke sector (bijvoorbeeld via subsidies en belastingvrijstelling)?

¹ Ministerie van EZ, 2014. Natuurlijk verder, Rijksnatuurvisie 2014.

² In 2011 publiceerde PBL het rapport 'De Energieke Samenleving', met als kernthema: de overheid moet veel meer gebruik maken van de energie en creativiteit van de samenleving bij de aanpak van complexe duurzaamheidvraagstukken. Zie Hajer, 2011.

³ Dit komt overeen met de focus van het voorgaande onderzoek, zie Smits *et al.*, 2016.

Onze focus ligt bij de rijksoverheid, maar waar relevant zullen we ook ingaan op handelingsperspectieven van provincie en gemeenten. We kiezen voor een focus op de Rijksoverheid omdat het idee van natuurinclusief ondernemen in de Rijksnatuurvisie geformuleerd is. Maar omdat het natuurbeleid gedecentraliseerd is, zijn ook beleidsinstrumenten van provincies en gemeenten van belang. Daarom zullen we, waar relevant, de beleidsmogelijkheden van provincie en gemeenten ook benoemen.

1.3 Aanpak

Om de eerste onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden hebben we vijftien interviews gehouden met personen uit het veld, te weten ondernemers, branchevertegenwoordigers, vertegenwoordigers van terreinbeherende organisaties en ambtenaren van gemeenten, provincie en Rijk. Tijdens de interviews is vooral ingegaan op mogelijke maatregelen van de overheid om natuurinclusief ondernemen door de private sector (verder) te stimuleren. De mogelijke resultaten van de voorgestelde maatregelen verdelen we onder in: baten voor mensen (People), baten voor natuur (Planet) en baten voor de economie (Profit).

De kosten van natuurinclusief ondernemen worden niet per se gedragen door de ondernemer. Aan de hand van literatuur kijken we hoe de kosten verdeeld zijn over de private en de publieke sector, en beantwoorden daarmee de tweede onderzoeksvraag.

In het voorgaande onderzoek (Smits *et al.*, 2016) hebben we natuurinclusief ondernemen geanalyseerd vanuit drie denkrichtingen, te weten: neoklassieke economische theorie, marketingtheorie en transitietheorie. In dit onderzoek voegen we daar ecologische economie aan toe. Deze denkrichtingen bieden de kans om het onderwerp 'natuurinclusief ondernemen' van verschillende kanten te belichten en te analyseren. Dat wil zeggen, dergelijke theoretische kaders kunnen ons helpen om de waarnemingen uit de praktijk te duiden in een groter geheel.

Er zijn twee redenen waarom we ecologische economie gekozen hebben als toegevoegde denkrichting:

- Allereerst wordt in de Rijksnatuurvisie aangesloten bij wat Hajer de 'energieke samenleving' noemt: mensen zijn betrokken bij hun omgeving, en zijn bereid daar in te investeren. De overheid kan daar gebruik van maken. In de Rijksnatuurvisie wordt persoonlijke betrokkenheid bij een duurzame toekomst genoemd als een belangrijke drijvende kracht achter maatschappelijk verantwoord ondernemen.⁴ Dit sluit aan bij wat vanuit de ecologische economie 'alternatieve waardebeoordeling' genoemd kan worden: de drijfveren van mensen wordt door meer bepaald dan alleen geld (c.q. winstmaximalisatie, nutsmaximalisatie)⁵. Zo zijn mensen vaak extra betrokken bij hun (geboorte)grond, met name wanneer men deze grond in bezit heeft. Keuzes omtrent wat te doen met die grond kunnen dan op meer gebaseerd zijn dan uitsluitend winstmaximalisatie.
- Een tweede punt, wat ecologische economie aan de andere drie denkrichtingen toevoegt, is de aandacht die het heeft voor het fysieke (eco)systeem, als belangrijke voorwaarde voor het functioneren van het economische systeem. Bij economische groei of ontwikkeling, zo stellen ecologisch economen, is het belangrijk om rekening te houden met biofysische grenzen. Dit gegeven geldt niet minder voor ondernemers die natuurinclusief willen ondernemen, en vandaar onze overweging om ecologische economie als denkrichting – met bijbehorende analysekader – in dit onderzoek mee te nemen. Of de ecologische economie inderdaad een kans biedt om nieuw licht te werpen op beleidsmogelijkheden voor de overheid ten aanzien van natuurinclusief ondernemen, is iets waar we in hoofdstuk 5 en 6 op terugkomen.

⁴ Rijksnatuurvisie, hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.2

⁵ Vollebergh, 2003.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader uitgewerkt. We kijken kort terug op de drie denkrichtingen die in het vorige onderzoek zijn gebruikt, dus neoklassieke theorie, marketing-theorie en transitietheorie. Vervolgens gaan we in op de ecologische economie, en dan met name die aspecten uit deze theorie die bruikbaar zijn voor dit onderzoek. Tot slot komen we nog even terug op de neoklassieke theorie.

In hoofdstuk 3 wordt de beleidscontext beschreven. Welke maatregelen zijn er al om natuurinclusief ondernemen te stimuleren. Dit is relevant om te kunnen bezien hoe mogelijk aanvullende beleidsmaatregelen aansluiten op het bestaande instrumentarium.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten uit de interviews beschreven. Welke onderwerpen zijn genoemd door de verschillende partijen, en welke mogelijke maatregelen zijn beschreven. Daarbij is een reactie van een beleidsmedewerker van het ministerie van Economische Zaken (EZ) op deze mogelijke maatregelen toegevoegd.

Hoofdstuk 5 geeft een reflectie op een aantal onderwerpen die in de interviews aan de orde zijn geweest. Bijvoorbeeld sommige maatregelen die genoemd zijn in de interviews bestaan (deels) al. En op een aantal punten blijken de geïnterviewden verschillende visies te hebben.

In hoofdstuk 6 tot slot volgt de conclusie, waarbij de onderzoeksvragen beantwoord zullen worden.

2 Theoretisch kader

2.1 Drie denkrichtingen om natuurinclusief ondernemen te duiden

In het voorgaande onderzoek is het concept natuurinclusief ondernemen geanalyseerd vanuit drie denkrichtingen: de neoklassieke economische theorie, marketingtheorie en transitietheorie (zie Smits *et al.*, 2016). Tekstkader 2.1 geeft een samenvatting van de analyse van natuurinclusief ondernemen vanuit deze drie denkrichtingen.

Tekstkader 2.1: Natuurinclusief ondernemen vanuit drie denkrichtingen

In Smits *et al.* (2016) wordt, aan de hand van drie denkrichtingen, geanalyseerd of een overgang naar een natuurinclusieve economie een realistische ambitie is. Hieronder een korte omschrijving van deze denkrichtingen, wanneer we specifiek kijken naar natuurbehoud en de rol van ondernemers.

- *Neoklassieke economische theorie*: natuur is geen noodzakelijke voorwaarde voor economische groei. Ondernemen wordt vooral gezien als het resultaat van het inzetten van de productiefactoren kapitaal en arbeid. Schaarste aan natuurlijke hulpbronnen en de vervuiling van de natuurlijke leefomgeving komen tot uiting in het prijsniveau. Het vertrouwen in de markt is dermate groot dat speciale aandacht voor natuur en landschap niet nodig is. En bovendien: door innovatie en technologisch vernuft is de mens in staat om 'natuurvervangend' kapitaal te creëren.
- *Marketingtheorie*: waar, wanneer en waarom kopen consumenten wat, en hoe kan natuurbeleving daar een rol in spelen? Marketingtheorie kan ondernemers helpen bij het begrijpen van keuzes van consumenten en het belang van natuur voor die consument. Daarbij zijn er grote verschillen tussen groepen consumenten wat betreft het belang dat zij hechten aan natuur, en dit kan aan de hand van het begrip marktsegmentatie uitgewerkt worden. Een specifiek marktsegment bestaat uit consumenten die natuur centraal stellen bij (al) hun keuzes, maar een veel grotere groep consumenten kiest soms wel voor natuur, en soms ook niet. De overheid kan het gedrag van consumenten (beperkt) sturen ('nudging'). Het is daarbij zaak dat ze burgers niet een bepaalde kant op te duwt, maar juist hun keuzevermogen versterkt. Zo moeten nudges bijvoorbeeld niet de keuze voor biologisch geteelde gewassen opleggen, maar consumenten zo ondersteunen dat zij ecologisch verantwoorde keuzes kunnen maken. Of zij dit doen is echter aan hen (Dagevos *et al.*, 2015).
- *Transitietheorie*: particuliere initiatieven met natuur ontstaan van onderop. Er een grote groep burgers, boeren en bedrijven die wil handelen en veranderen. Zij vinden daarvoor evenwel onvoldoende aanknopingspunten in het nationale beleid. Ook kan er een zekere wantrouwen heersen tegen de overheid, omdat deze achter de particuliere initiatieven aanhobbelt, en deze initiatieven met haar eigen handelen zelfs kan beperken of belemmeren. De overheid dient deze belemmeringen weg te nemen en zo vrij baan te maken voor innovatieve krachten. In de transitietheorie staat niet zozeer het individu maar meer het maatschappelijke systeem centraal. De samenhang tussen actoren wordt geanalyseerd, waarbij bestaande belangen en krachten tegenover vernieuwende belangen en krachten staan. Uitgangspunt zijn systeeminnovaties: complexe maatschappelijke systemen komen onder druk te staan als gevolg van kantelende maatschappelijke behoeften. Dit leidt uiteindelijk tot een ommekeer (een transitie) en een nieuw maatschappelijk systeem met nieuwe verhoudingen tussen de actoren.

In de volgende paragraaf gaan we verder met ecologische economie. De vier denkrichtingen staan niet tegenover elkaar, maar hebben een andere aanligroute en laten daarom licht schijnen op verschillende aspecten, en vullen op die manier elkaar aan.

2.2 Ecologische economie als toegevoegde denkrichting

In het huidige onderzoek wordt een vierde denkrichting hieraan toegevoegd, die van de ecologische economie. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, zijn er twee argumenten om te kiezen voor ecologische economie. Ten eerste, de Rijksnatuurvisie appelleert aan de energieke samenleving. Oftewel, er is een overheid nodig die "heldere doelen stelt maar vervolgens meer ruimte creëert voor andere partijen. Een overheid die zelf met kennis, kunde en regels bijdraagt aan het faciliteren van veelbelovende combinaties van initiatieven en die de institutionele randvoorwaarden schept waardoor burgers, organisaties en ondernemers duurzame innovatie kunnen uitwerken en daar ook zelf direct baat bij hebben."⁶

Neoklassieke economen hebben de homo economicus geïntroduceerd, een versimpeld mensbeeld om het keuzegedrag van mensen te beschrijven. In dit mensbeeld is de mens volledig geïnformeerd, egoïstisch, en louter op het eigenbelang gericht. Overigens weten de neoklassieke economen ook dat dit een versimpeling is, een eenzijdig mensbeeld, en wordt het slechts als model gebruikt. De ecologische economen daarentegen wijzen zo'n vereenvoudiging van de hand. Mensen zijn sociale wezens en andere doeleinden, zoals immateriële en altruïstische doelen, zijn essentieel. Vanuit dit bredere mensbeeld kunnen onder meer milieuaspecten meegenomen worden als integraal onderdeel van het keuzegedrag van mensen. Ten opzichte van de gangbare economische waarde-bepaling door de homo economicus, kan dit als een alternatieve waardebeoordeling worden opgevat (Vollebergh, 2003)

Ten tweede is er vanuit de ecologische economie aandacht voor het fysieke systeem. Het economische systeem is afhankelijk van fysieke omstandigheden. Binnen de ecologische economie staat dan ook de interactie tussen mens en natuur centraal. Vanuit ecologisch-economisch oogpunt zijn markt en natuur geen gescheiden domeinen. Dat wil zeggen: het economische systeem staat niet naast of tegenover natuur, maar is er afhankelijk van en er onlosmakelijk mee verbonden. Ecologische economie richt zich op het verbeteren en behouden van het welzijn voor de mensheid zonder dat de fysieke leefomgeving hieronder lijdt. Vanuit dit perspectief beschouwd, is natuurinclusief ondernemen waarin met voorzorg met natuur wordt gewerkt, niet meer dan logisch.

Met de ecologisch-economische theorie in de hand kijken we naar de rol die de overheid kan vervullen bij het implementeren en uitrollen van natuurinclusief ondernemen. Enerzijds heeft de overheid de verantwoordelijkheid om de fysieke grenzen van de aarde te bewaken en daarvoor is wet- en regelgeving essentieel, en anderzijds wordt zij geacht ruimte te laten aan ondernemers die natuur willen meenemen in hun businessmodel.

Om enige richting aan onze ecologische-economische analyse te geven, maken we gebruik van de trits people, planet, profit. In tekstkader 2.2 wordt de relatie tussen natuurinclusief ondernemen en ecologische economie aan de hand van deze trits verder uitgewerkt. Overigens, de trits people, planet, profit is allerm minst een specifieke indeling van de ecologische economie. We gebruiken deze indeling om enkele belangrijke aspecten van de ecologische economie duidelijk te maken.

In de ecologische economie staat de interactie tussen ecologie en economie centraal, daarbij uitgaande van een zekere hiërarchie. In de ecologische economie is economie namelijk ondergeschikt aan het fysieke systeem. Oneindige economische groei is onmogelijk vanwege een fysiek begrensde aarde (dit volgt uit de Tweede wet van de thermodynamica). In de neoklassieke economie staat de mens centraal en is het ecologische systeem onderdeel van het economische systeem. Zaken als de optimale omvang of schaal van de economie krijgen nauwelijks aandacht. In plaats daarvan richten neoklassieke economen zich bijna volledig op het vraagstuk van de optimale allocatie (toewijzing) van schaarse middelen over alternatieve mogelijkheden. Ecologische economen stellen hier tegenover dat, in plaats van voortdurend te streven naar kwantitatieve economische groei (hoe meer groei, hoe beter – het zogeheten groei-optimisme), we beter kunnen streven naar kwalitatieve groei. Er is immers een fysieke beperking aan de hoeveelheid producten die we kunnen produceren, en bovendien, niet alleen producten maar ook de sociale en fysieke omgeving waaronder natuur en milieu zijn belangrijk voor de welvaart en het welzijn van mensen.

⁶ Hajer (2011, pp 9-10).

Tekstkader 2.2. Ecologische economie en natuurinclusief ondernemen

Drie belangrijke issues binnen de ecologische economie zijn:

- **People:** verdelings- en rechtvaardigheidsvraagstukken zijn relevant, en efficiency (wat veronderstelt dat 'meer altijd beter is') van ondergeschikt belang. Aandacht dus voor de verdeling van kosten en baten, en daarmee ook het onderscheid tussen publiek en private kosten en baten.
- **Planet:** aandacht voor de fysieke grenzen van de aarde. Ecologische economen houden zich bezig met de optimale schaal van de economie. Ze onderzoeken daarbij hoe een werkende economie op te bouwen is binnen een bepaald ecosysteem zonder dit ecosysteem te schaden. Wat zijn, kortom, de grenzen aan de groei? Het voorzorgsprincipe – *better safe than sorry* – is hierbij leidend.
- **Profit:** alternatieve waardebeoordeling, naast monetair. Het gedrag van mensen wordt door meer bepaald dan alleen winstmaximalisatie en/of nutsmaximalisatie. Mensen zijn sociale wezens, en hebben (veelal) verantwoordelijkheidsgevoel. De intrinsieke motivatie om je in te zetten voor een groter geheel wordt een steeds belangrijker sturingsmechanisme naast overheidsdwang en financiële prikkels – zie bijvoorbeeld het werk van Nobelprijswinnares Ostrom die stelde dat vertrouwen ertoe leidt dat mensen zichzelf organiseren met het oog op duurzaamheid.

Ecologische economie kan helpen bij de onderbouwing van overheidsmaatregelen als:

- **Faciliteren / stimuleren van koplopers:** hierbij kan gebruik gemaakt worden van het inzicht dat er ondernemers zijn die erkennen dat er grenzen zijn aan de aarde en hun verantwoordelijkheid willen nemen. Zo adviseert de commissie duurzame veehouderij van de Sociaal Economische Raad dat alleen écht duurzaam werkende boeren nog steun (leningen, voorrang bij de verdeling van dierrechten en fosfaatrechten, en financiële steun bij uitbreiding van hun bedrijf) van de overheid moeten krijgen (zie SER, 2016).
- **Wetgeving voor de achterblijvers,** vanuit de gedachte dat natuur en leefomgeving een publiek karakter hebben, en er geen markt (in economische zin) is die de vraag en het aanbod van deze goederen (optimaal) reguleert.
- **Nudging,** waarbij wordt ingespeeld op andere motieven en andere waardebeoordelingen dan die voor materiële zaken.

Natuurlijk willen we niet zeggen dat andere theorieën en inzichten geen of nauwelijks bijdragen aan een dergelijke onderbouwing van overheidsmaatregelen. Maar economische theorieën vormen een product van hun tijd, en gezien het huidige tijdsgewricht, met toenemende milieu- en natuurzorgen ligt een nadrukkelijke link met ecologische economie voor de hand. Ze vormt als het ware het raakpunt tussen economisch denken en milieubewustzijn. Voor een introductie in de ecologische economie, zie Van der Heide *et al.* (2015), maar zie ook Van den Bergh (2011) en Costanza (2014).

Een vergelijkbare tweedeling is te bedenken bij natuurinclusief ondernemen. Aan de ene kant kan het worden opgevat als het versterken van een economische activiteit door de benutting van natuurlijk kapitaal, waarbij het ecologische systeem dus ondergeschikt is aan het economische. Maar het kan ook worden gezien als een vorm van ondernemen binnen de biofysische kaders van het ecologische systeem.

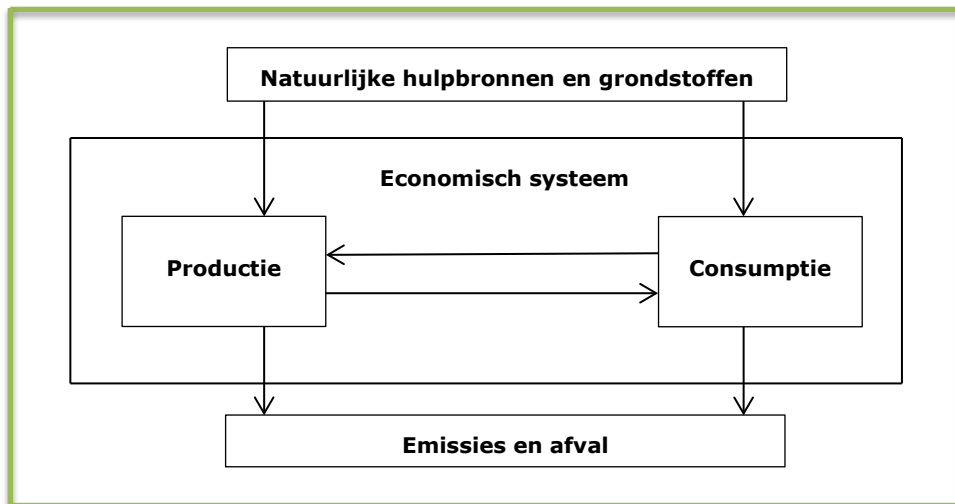
Overigens zijn de scheidslijnen tussen deze twee zienswijzen dun en veranderlijk. Want wat is het leidende principe bij een biologische teeltwijze, de fysieke grenzen van het ecologische systeem (waarbij de productie wordt bepaald door bodemleven, natuurlijke plaagbestrijding, etc.) of de innerlijke motivatie van de boer om te ondernemen – het economische systeem dus – in combinatie met zorgvuldige gebruikmaking van het natuurlijke kapitaal?

Bovendien kunnen de ecologische wetten behoorlijk worden opgerekt door technologische innovatie. In de huidige landbouwpraktijk, bijvoorbeeld, worden in kassen gewassen geteeld op substraat, waarbij temperatuur en vochtigheid volledig worden gecontroleerd. Gewassen kunnen door verregaande selectie, veredeling en gentechnologie de gewenste eigenschappen krijgen. Door dit menselijk vernuft is het mogelijk om het natuurlijk kapitaal te vervangen door alternatieven of substituten. Dit wordt zwakke duurzaamheid genoemd: natuurlijke hulpbronnen en processen kunnen worden vervangen door (kunstmatige) alternatieven. Ecologische economen benadrukken liever sterke duurzaamheid, en zijn van mening dat niet-vernieuwbare hulpbronnen onaangetast moeten blijven. Ze zien dit graag vastgelegd in doelen, zoals het behoud van kritieke ecosystemen, minimale omvang van natuurgebieden of het behoud van soorten.

Een langere tijdshorizon

Op de korte termijn levert het gebruik van natuurlijke hulpbronnen nut op voor de mens en zorgt het voor economische groei. Maar op de langere termijn kan dit leiden tot uitputting van natuurlijke hulpbronnen en daarmee tot economische krimp. Omdat op de lange termijn andere generaties (en dus andere mensen) voor hun levensonderhoud afhankelijk zijn van natuurlijke hulpbronnen, komen de baten van het op korte termijn overvloedig gebruiken van natuurlijk hulpbronnen bij anderen terecht dan de kosten.

Ecologische economie geeft aan dat het economische systeem rekening moet houden met de grenzen van het natuurlijke systeem, en met uitputting van natuurlijke hulpbronnen, zie figuur 2.1.



Figuur 2.1: Relatie tussen het economische en het natuurlijke systeem. Bron: Van der Heide et al., 2015, blz. 21

Hoe meer het economisch systeem groeit, des te meer de grenzen van het natuurlijk systeem in zicht komen en we dus rekening moeten houden met die grenzen. Zoals aangegeven in tekstkader 2.2 heeft dit inzicht ook te maken met het tijdsgewricht, met toenemende milieu- en natuurproblematiek. Ecologische economie is, ook wat betreft de tijdshorizon, een verbreding van het denken ten opzichte van neoklassieke theorie. Maar veel concepten uit de neoklassieke theorie blijven bruikbaar, zij het dat we dit bredere kader (met name wat betreft motivatie en tijdshorizon) in gedachten moeten houden.

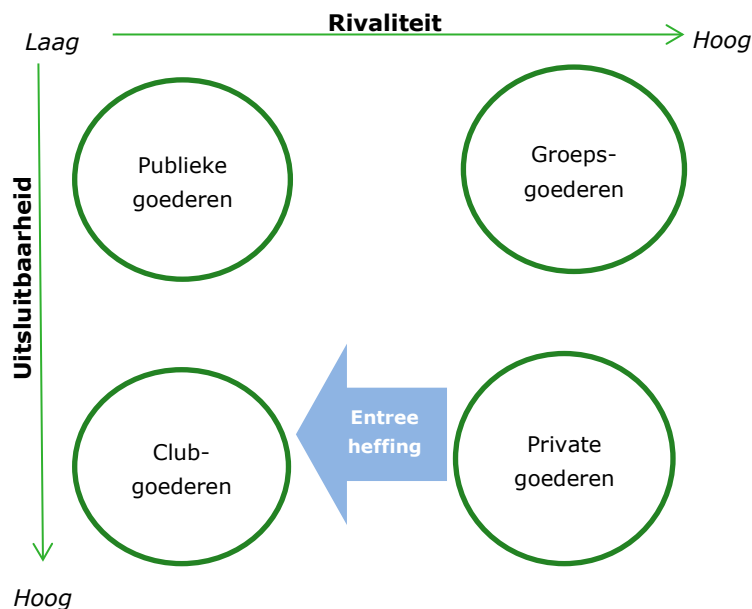
2.3 Waarde van natuur vanuit de neoklassieke theorie

Daar waar de ecologische economie een brede insteek heeft wat betreft de relatie tussen mens en natuur, kenmerkt de neoklassieke theorie zich door de mens centraal te stellen. Typerend is het denken in termen van baten die de natuur voor de mens oplevert. Deze baten kunnen zowel betrekking hebben op private – als op publiek goederen⁷. Tevens worden een tweetal tussenvarianten onderscheiden, zie figuur 2.2.⁸

Het uitzicht dat wandelaars hebben op het kasteel van een landgoedeigenaar of op de fruitbomen van een agrariër zijn voorbeelden van publieke goederen. Een ander voorbeeld is het behoud van biodiversiteit: we ontleen bijvoorbeeld nut aan het feit dat er rustgebieden voor het wild zijn, terwijl deze gebieden veelal gesloten zijn voor bezoekers. Een kenmerk van publieke goederen is dat het nut dat de ene persoon eraan ontleent, veelal niet leidt tot vermindering van het nut dat een ander persoon ervan heeft. Een ander kenmerk is dat de landgoedeigenaar en de agrariër de recreanten niet van het uitzicht kunnen uitsluiten. Deze kenmerken worden aangeduid met de termen non-rivaliteit, respectievelijk niet-uitsluitbaarheid.

⁷ Feitelijk gaat het zowel om goederen (tastbaar), als om diensten (niet tastbaar).

⁸ Onderstaande beschrijving van publieke, groeps-, club- en private goederen is gebaseerd op: Melman et al., 2015.



Figuur 2.2: Categorisering van goederen verbonden met natuur, aan de hand van de kenmerken uitsluitbaarheid en rivaliteit (gebaseerd op: Ostrom, 2002; Meijerink et al., 2008).

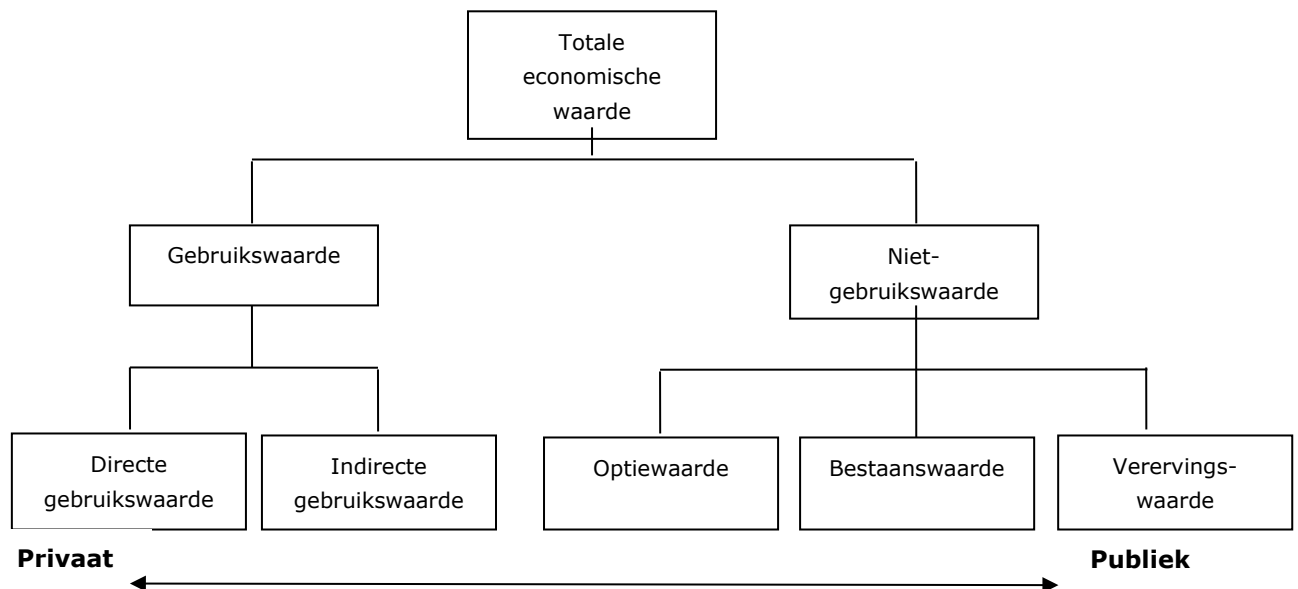
Terreinen die men uitsluitend na betaling van entreegeld kan bezoeken – denk aan de Amsterdamse Waterleidingduinen of landgoed De Horsten – zijn voorbeelden van clubgoederen: niet betalende bezoekers worden uitgesloten, maar het gebruik door de ene persoon leidt (tot op zekere hoogte) niet tot vermindering van het nut die een ander persoon eraan ontleent. Wanneer een privaat natuurterrein of landgoed voor het publiek wordt ontsloten en entreegeld wordt geheven, dan verschuift dit gebied van privaatgoed naar clubgoed.

Verder zijn oppervlaktewater en grondwater voorbeelden van groepsgoederen: je kan gebruikers er moeilijk van uitsluiten en gebruik door de één (onttrekking voor beregening of afvallozing) kan de baat van gebruik door een ander beperken (rivaliteit).

Verreweg de meeste goederen in de economie betreffen private goederen. Denk aan landbouwproducten of aan vis, hout en riet. Uitsluitend degene die een prijs betaalt aan de aanbieder ontvangt de baat (bijvoorbeeld het consumeren van fruit), oftewel volledige uitsluitbaarheid. En als die ene persoon die kilo appels heeft geconsumeerd, kan een ander die niet meer consumeren (volledige rivaliteit).

Kenmerkend voor natuur is echter is dat het juist veel niet-private baten voortbrengt. Figuur 2.3 geeft een indeling van de belangrijkste type baten van natuur. Recreatie is daarbij een voorbeeld van gebruiksbat: de bezoeker maakt immers gebruik van het gebied want er vindt een fysieke interactie plaats. Naast recreatie zijn de productie van hout en vis voorbeelden van (direct) gebruik van natuur. Bij indirect gebruik gaat het bijvoorbeeld om overstromingsbescherming; de sponswerking van natuur vermindert de schade door overstromingen in vergelijking tot bijvoorbeeld asfalt en steen. Het voorzien in een plek voor planten en dieren om te leven valt onder de bestaanswaarde. Dit valt onder de zogenaamde niet-gebruiksbat: je hoeft een plek niet te bezoeken om deze baten te hebben. Immers, mensen ontleen nut aan het feit dat de tijger in India wordt beschermd, zonder dat ze het dier daar ooit zien. Een ander voorbeeld van niet-gebruik is de erflaatwaarde. Dit is het belang dat mensen eraan hechten dat natuur er ook voor toekomstige generaties zal zijn. De optiewaarde tenslotte, zit op grens van gebruik en niet gebruik. Het betreft de waarde die natuur in de toekomst kan hebben, in de vorm van ons nu nog onbekende kennis, inspiratie, toepassingen, et cetera⁹.

⁹ Denk bijvoorbeeld aan de potenties van biomimicry voor toepassingen in techniek.



Figuur 2.3: Indeling batencategorieën natuur (gebaseerd op Barbier et al., 1997).

Natuur brengt daarmee een aantal baten voort waar geen, of niet goed werkende, markten voor zijn. Immers, het bevat baten:

- i) waar geen marktprijs voor is, en / of
- ii) die bij een ander dan de aanbieder terecht komen.

Aanbieders van natuur – zoals agrariërs, landgoedeigenaren en recreatieondernemers – zullen dus specifieke verdienmodellen moeten aanwenden om inkomsten te kunnen genereren, bijvoorbeeld entreeheffing. Entreeheffing als vorm van vermarkten is een voorbeeld van natuurinclusief ondernemen waarbij private goederen worden getransformeerd tot club goederen, zie figuur 2.2. Maar ook een terreinbeherende organisatie kan entree heffen voor een natuurgebied. Ervan uitgaande dat bij publieke goederen het onderhoud en beheer door de belastingbetaler wordt betaald, en bij club-goederen uit entree-inkomsten, zou dit vanuit welvaartstheoretisch oogpunt de maatschappelijke welvaart verhogen. Immers, in het geval van publieke goederen dragen alle belastingbetalers bij aan het onderhoud van paden en groen. Ook degene die er niet komen en er dus niet de recreatiebaten van hebben.

Met entreeheffing betaalt de gebruiker: dus je betaalt alleen aan datgene waar je nut aan ontleent. Een kanttekening is dat vroeger veel natuurgebieden van bijvoorbeeld Natuurmonumenten ook club-goederen waren. Immers, je mocht in veel gebieden van Natuurmonumenten alleen wandelen als je betalend lid was, en daar werd je als wandelaar ook op gecontroleerd. Dus wat dat betreft is het niet iets heel nieuws. Een andere kanttekening is dat entreeheffing tot ergernis kan leiden door langere wachttijden. Dat zijn in feite extra kosten – namelijk transactiekosten – die gemaakt worden. Overigens hoeven inkomsten echter niet de enige reden voor entreeheffing te zijn. Het kan ook illegale vuilstort en vandalisme tegengaan, en een gemotiveerd publiek aantrekken.

3 Beleidscontext

3.1 Inleiding

In de Rijksnatuurvisie¹⁰ presenteert het kabinet in grote trekken de wijze waarop men in de komende vijftien tot twintig jaar samen met de provincies vorm wil geven aan het publieke belang van natuur. Daarbij wordt voortgebouwd op ideeën die ook leven bij provincies, gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De overheid streeft in het beheer van de natuur naar een grotere rol voor mensen en instellingen buiten de overheid. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de ontwikkeling van het natuurbeleid en van het huidige beleidsinstrumentarium. We gaan met name in op beleidsinstrumenten die genoemd zijn tijdens de interviews, en daarom in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

3.2 Natuurbeleid in historisch perspectief

Begin van het natuurbeleid

De rol van particulieren in de natuurbescherming is niet nieuw (Verstegen, 2012). Toen natuurbescherming in de tweede helft van de negentiende eeuw populair werd, kwam de overheid daar nog in het geheel niet aan te pas. Bij de oprichting van de Vereniging tot Bescherming van Vogels in 1899 en van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in 1905 ging het om het behoud van soorten en van mooie gebieden. Die beweging was een reactie op de industrialisatie in de voorafgaande periode, en de snelle bevolkingsgroei en verstedelijking die daarmee gepaard gingen. Net als de aandacht voor natuur waren dat geen puur Nederlandse maar internationale ontwikkelingen. In 1899 richtte de overheid Staatsbosbeheer op om de ontbossing te keren door bosaanplant, om stuifzanden vast te leggen en te voorzien in de behoefte aan hout, vooral mijnhout. In de eerste decennia van de twintigste eeuw werden de Vogelwet, de Boswet en de Natuurschoonwet uitgevaardigd. In 1929 werd de 'bescherming van natuurschoon' een officiële taak van Staatsbosbeheer.

Intensivering overheidsbeleid

Na de Tweede Wereldoorlog ging de Rijksoverheid zich intensiever met natuur bemoeien. In 1967 trad de Natuurbeschermingswet in werking, om zowel gebieden als soorten te beschermen. De behoefte aan natuur nam toe, ook doordat openlucht recreatie populair werd. Daarnaast groeide de aandacht voor bedreigde diersoorten. Vanaf de jaren zeventig kwam er ook aandacht voor de afnemende natuurwaarden in het agrarisch gebied, wat leidde tot de Relatienota, die voor behoud van landschappelijke- en natuurwaarden op agrarische grond moest zorgen. In deze nota werd ook de basis gelegd voor het veranderen van de bestemming van landbouwgronden in natuur (Zie tekstkader 3.1).

Tekstkader 3.1 Relatienota

De Relatienota van 1975 kan worden gezien als eerste stap van de overheid naar een beheersbeleid voor de landbouw. Met het Relatienotabeleid streefde de overheid twee doeleinden na: (1) behoud van natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarden in kwetsbare en waardevolle agrarische cultuurlandschappen; (2) een verantwoord bestaan van agrariërs in gebieden waar, vanuit het oogpunt van natuur- en landschapsbehoud, waardevolle agrarische cultuurlandschappen voorkomen. De overheid stelde zich daarbij op het standpunt dat de samenleving de boer een prijs moet betalen voor het gewenste beheer van natuur en landschap. Het Relatienotabeleid was gericht op het brengen van 200 000 ha onder Relatienotabeheer. Hiervan diende de helft uiteindelijk reservaatgebied te worden en de andere helft bij de boeren onder een beheersovereenkomst te worden gebracht. De Relatienota (reservaatvorming en beheersovereenkomsten) is ook ingezet bij het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS; nu Natuurnetwerk Nederland).

¹⁰ Ministerie van EZ, 2014. Natuurlijk verder, Rijksnatuurvisie 2014.

In de jaren zeventig groeide in veel westerse landen het milieubewustzijn en werd het belang van een grensoverschrijdende aanpak steeds duidelijker. Dit leidde tot het sluiten van een reeks internationale verdragen, soms op initiatief van Nederland, die een grote invloed op het nationale natuurbeleid kregen. Die verdragen gingen behalve over het beschermen van soorten ook over het beschermen van leefgebieden. Belangrijk waren bijvoorbeeld de verdragen over de handel in bedreigde diersoorten (CITES, 1973), en over bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn, 1979). Daarnaast kwamen er overeenkomsten en verdragen over watergebieden en cultureel en natuurlijk erfgoed. In 1979 kwam de Vogelrichtlijn (VR) tot stand om wilde vogels te beschermen en dertien jaar later werd een Europese natuurbeschermingsstrategie neergelegd in de Habitatrichtlijn (HR), die zowel soorten als gebieden beschermt.

Ecologische Hoofdstructuur

In de jaren negentig kwamen het soortenbeleid en het gebiedenbeleid samen met het plan voor een netwerk van al bestaande en nieuw te ontwikkelen natuurgebieden, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS; nu Natuurnetwerk Nederland). Doordat soorten in dit netwerk de kans krijgen zich over grote afstanden te verplaatsen, lopen ze minder kans om uit te sterven. Het netwerk omvat onder meer alle Natura 2000-gebieden. Die gebieden zijn aangewezen als onderdeel van het Europese 'natuurnetwerk' dat een gunstige staat van instandhouding moet helpen realiseren voor Europese soorten en habitats, volgens de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn van de Europese Unie, zodat deze op de lange termijn kunnen blijven voortbestaan. De omvang van de EHS werd in 2000 vastgelegd op 728.500 hectare. Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen waren in eerste instantie aanzet om deze doelstelling te realiseren.

Ook het soortenbeleid is verder vormgegeven. Rode lijsten met bedreigde planten en dieren worden opgesteld waarmee overheden rekening houden. Met een leefgebiedenbenadering kan de gebiedskwaliteit voor deze soorten worden verbeterd. Voorts waren soorten veelal de basis om internationale afspraken om te zetten in nationaal beleid, bijvoorbeeld bij beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. De sterke nadruk op ecologische waarden heeft geleid tot een roep om verbreding van het natuurbeleid (zie tekstkader 3.2).

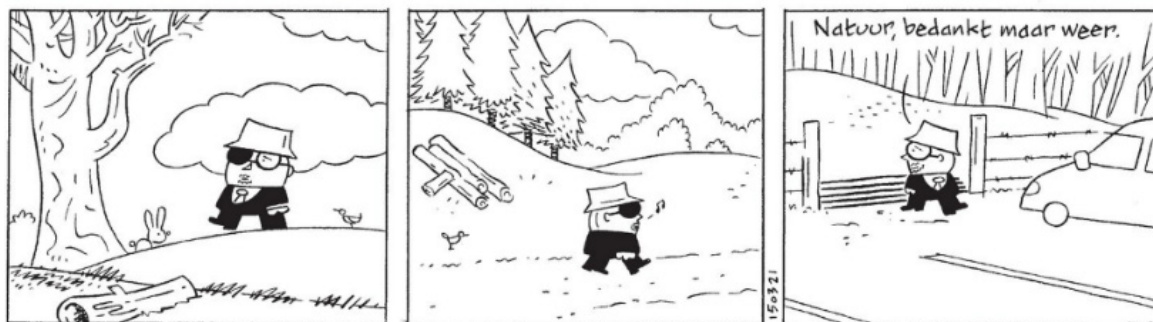
Tekstkader 3.2 Natuurplannen en nota's

In het Natuurbeleidsplan (NBP) van 1990 is de belangrijkste opgave de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), met als doel de achteruitgang van de biodiversiteit tot stilstand te brengen. Als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur wilde de overheid 150 000 ha blijvend omzetten van agrarisch gebruik naar natuur (reservaats- en natuurontwikkelingsgebied), te voltooien eind 2018. Een beperkt deel hiervan zou gerealiseerd moeten worden via particulier natuurbeheer. Het natuurbeleid is later verbreed om recht te doen aan de betekenis van de natuur voor de samenleving. Dit beleid is uitgewerkt in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' uit 2000, de opvolger van het Natuurbeleidsplan (1990), het Bosbeleidsplan (1993), de Nota Landschap (1992) en de Visie Stadslandschappen (1996).

In de beleidsnota van 2000 werd aandacht besteed aan de gebruikswaarden van natuur, waaronder recreatie (zie ook figuur 2.3 in het vorige hoofdstuk). Natuur begint al bij de voordeur, was de gedachte. Ook voor het groen in de stad waren er ambities: een goed woon- en werkklimaat in de stad en hoogwaardig groen. De nota vroeg om meer aandacht voor de vele manieren waarop de natuur voor mensen van belang is. De samenleving zou medeverantwoordelijkheid moeten nemen voor het sterker maken en vernieuwen van het natuurbeleid. De natuurnota werd in samenhang met het milieubeleid (NMP4) en het ruimtelijke beleid (Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening) opgesteld. In deze periode vindt de verdere uitwerking van Natura 2000 en van de wet- en regelgeving (Flora- en faunawet en Natuurbeschermingswet) plaats.

De filosofie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is 'scheiding natuur en nutsfuncties' (zie figuur 3.1). De hoofddoelstelling was 'duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden', waarbij er zelfstandige waarden aan de natuur werden toegekend. (PBL, themasite Natuurverkenning¹¹). Het idee was dat 'echte' natuur alleen in stand kon worden gehouden en verder ontwikkeld apart van andere functies zoals recreatie, landbouw, of waterregulatie.

¹¹ <http://themasites.pbl.nl/natuurverkenning/over-de-natuurverkenning/uitdagingen-voor-natuur/bouwstenen-van-natuurbeleid/een-korte-historie-natuurbeleidsplan-1990>



Figuur 3.1: Scheiding van natuur en nutsfuncties (bron: © Peter de Wit)

Meer aandacht voor particulier beheer

Vanaf 2002 wordt een grotere rol toegekend aan particulier natuurbeheer. Het strategisch akkoord van juli 2002 onder het kabinet Balkenende I, en in het regeerakkoord uit 2003 dat ten grondslag lag aan het kabinet Balkenende II, wordt de wijziging in het natuurbeleid duidelijk. In 2003 wordt afgesproken dat de EHS verder gerealiseerd zal worden met 60% aankoop voor terreinbeherende organisaties en 40% particulier beheer. Hierdoor komt de nadruk meer te liggen op beheer door particulieren en agrariërs. Deze koerswijziging is mede ingegeven door budgettaire motieven. De aankoop van gronden door de overheid is duur; bij particulier beheer blijft de grond in particulier bezit (Leneman & Graveland, 2004).

Daarnaast speelde het idee dat natuurbeheer 'te technocratisch en te ingewikkeld' was geworden, te veel iets van experts werkzaam bij terreinbeherende organisaties en te weinig verankerd in de maatschappij. Particulier natuurbeheer zou natuur weer (deels) in handen van de burger geven. In 2005 wordt een hectaredoelstelling geformuleerd voor particulier beheer. Bij de voortgangsrapportage in 2008 blijkt dat het realisatietempo veel te laag is. Voor particulier natuurbeheer is een impuls nodig. Dit leidt in 2009 tot de Verklaring van Linschoten. In deze verklaring hebben particuliere natuurbeheerders en terreinbeherende organisaties afspraken gemaakt over het stimuleren van particulier natuurbeheer. In 2011 is de juridische gelijkstelling tussen private en publieke natuurbeheerders een feit. Zowel bij aankoop van grond als bij subsidies voor functieverandering en beheer van natuur is voortaan sprake van gelijkberechtiging tussen particulieren en terreinbeherende organisaties.

De interdepartementale werkgroep IBO Natuur constateerde in 2010 dat het brede natuurconcept bij de realisatie van de EHS op de achtergrond was gebleven. De integratie van het natuurbeleid met het beleid voor wonen, bedrijvigheid en infrastructuur krijgt nog onvoldoende vorm, vond die werkgroep.

In het regeerakkoord van 2010 (kabinet Rutte I) wordt een bezuiniging op natuurbeleid voorgesteld van 400 miljoen euro: het budget zou gaan van 600 miljoen naar 200 miljoen op jaarbasis. In het Lenteakkoord van 2012 werd de korting gehalveerd, maar was die nog altijd aanzienlijk: van 600 miljoen naar 400 miljoen euro. "De voorgestelde bezuinigingen kwamen niet alleen voort uit financiële overwegingen. Ook de maatschappelijke basis voor het natuurbeleid, dat als specialistisch en technocratisch wordt ervaren, lijkt kleiner te worden, ondanks een onverminderd maatschappelijk draagvlak voor natuurbewoud." (Probos, 2016).

Decentralisatie natuur- en landschapsbeleid

Het natuurbeleid is gedecentraliseerd, van Rijk naar provincies. In 2011 werd daartoe een akkoord gesloten tussen Rijk en provincies, en dit akkoord is nader uitgewerkt in het Natuurpact van 2013. In het Natuurpact staat in hoofdlijnen de afspraken tussen Rijk en IPO (Interprovinciaal Overleg) over het nieuwe natuurbeleid. De concretisering en invulling van deze hoofdlijnen is een taak van de provincies. Het idee is dat provincies dichter bij de samenleving staan dan het Rijk, en daardoor meer maatwerk kunnen leveren. Ook belangrijk is dat de provincies samenwerking zoeken met maatschappelijke partijen. De Staatssecretaris van Economische Zaken: "Alleen met steun van de bewoners, gebruikers en met maatwerk kan de kwaliteit van de natuur worden verbeterd." ¹²

¹² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/09/18/economie-en-natuur-hand-in-hand-in-natuurpact>

Met de decentralisatie zijn de provincies verantwoordelijk geworden voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), de opvolger van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het Natuurnetwerk Nederland bestaat uit bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. Het doel is natuurgebieden beter met elkaar, en met het omringende agrarisch gebied, verbinden. De provincies zijn ook verantwoordelijk voor de aankoop van grond voor het Natuurnetwerk Nederland.

Alle Natura 2000-gebieden vallen binnen het Natuurnetwerk Nederland. Natura 2000 is de overkoepelende naam voor gebieden die worden beschermd vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Volgens deze Europese richtlijnen moeten lidstaten specifieke diersoorten en hun natuurlijke leefomgeving (habitat) beschermen om de biodiversiteit te behouden.

Bij het afsluiten van het Natuurpact is overigens het beleid voor Nationale Parken en Nationale Landschappen geschrapt, alsmede de Rijksbufferzones (groene zones in verstedelijkte gebieden). Het idee is dat de provincies daardoor nu hun handen vrij hebben om deze taken in te vervullen.

Natuurcombinaties gezocht

Nederland heeft zich in Europa en daarbuiten verbonden aan natuurdoelen. De primaire strategie is daarbij die van ruimtelijk gescheiden functies, met het Natuurnetwerk Nederland als exponent. De realisatie van dit netwerk blijft bovenaan de agenda staan, zoals in het Natuurpact met de provincies afgesproken. Toch kunnen op langere termijn de beleidsdoelen op het gebied van het behoud van biodiversiteit alleen worden gehaald als daarbij meer bronnen van biodiversiteit kunnen worden aangesproken dan die het Natuurnetwerk biedt, aldus het kabinet. Volgens het kabinet kan dat door het nastreven van natuurcombinaties met landbouw, landgoederen, recreatie, waterwinning, steden, bedrijventerreinen, waterwegen, enzovoorts. Zulke natuurcombinaties hebben alleen kans van slagen als zij voor die andere maatschappelijke functies meerwaarde bieden. En om die combinaties te realiseren is het een vereiste dat de relatie tussen natuur en die andere functies anders worden bekeken: niet als tegenpolen, maar als complementair aan elkaar (Wilschut & Koedoot, 2014).

3.3 Beleidsinstrumenten

3.3.1 Algemeen

Het vrije marktmechanisme faalt bij de voorziening van collectieve goederen, zoals natuur en landschap. Daarom wordt een beroep op de overheid gedaan. Overheden kunnen voor het realiseren van gewenste doelen voor natuur en landschap verschillende instrumenten hanteren: directe voorziening door de overheid, regelgeving, financiële instrumenten en indirecte instrumenten.

Voorziening door de overheid

De overheid kan de voorziening van natuur en landschap zelf ter hand nemen. Door aankopen, bestemmen, inrichten en beheren van gebieden trekt de overheid eigendom, besluitvorming, beheer, bekostiging en productie van natuur en landschap naar zich toe. Zij legt beslag op schaarse alternatief aanwendbare productiemiddelen en brengt daarmee (collectieve) goederen en diensten voort. De overheid beschikt over een aanzienlijk deel van het Nederlands bosareaal, over natuurterreinen en waardevolle agrarische cultuurlandschappen. Het bestemmen, inrichten en beheren van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur) is een uitwerking van deze collectieve voorziening.

Regelgeving

Een tweede categorie instrumenten is regelgeving. De overheid schrijft voor om bepaalde handelingen na te laten, te verrichten of staat deze slechts toe, als men zich aan de voorgeschreven gedragsregels houdt. Hiertoe behoren verboden, verplichtingen en vergunningen (de drie V's). Deze voorschriften hebben een direct en dwingend karakter. Er gaat een directe invloed uit op het gedrag van producenten en consumenten. Voor veel activiteiten in het landelijk gebied moeten bedrijven over een vergunning beschikken.

Financiële prikkels

Bij financiële prikkels kan onderscheid worden gemaakt tussen subsidies, heffingen en fiscale faciliteiten. Met deze prikkels kan de overheid de hoeveelheid en kwaliteit van een bepaalde activiteit op een indirecte wijze beïnvloeden. Bij fiscale faciliteiten bestaat het sturingsmechanisme uit de toekenning van een belastingteruggave of een belastingvoordeel. Zo bestaan in Nederland belasting-faciliteiten voor eigenaren van bossen, landgoederen, natuurterreinen in de vorm van vrijstelling van inkomsten- en vennootschapsbelasting en vermogensrendementsheffing. Ook zijn er voor cultuur- en natuurground vrijstellingen van overdrachtsbelasting.

Indirecte instrumenten

Met kennis- en communicatie-instrumenten zoals onderzoek, voorlichting, onderwijs en aansporing, tracht de overheid tot een vrijwillige ombuiging van het gedrag van producenten en consumenten te komen. Tot de groep indirecte instrumenten kunnen ook overleg, inspraak en advisering worden gerekend. Dat zijn belangrijke instrumenten om het landelijk gebied te bestemmen, in te richten en te beheren.

In de praktijk maken overheden gebruik van een mix van deze mogelijkheden. De belangrijkste instrumenten worden hieronder toegelicht.

3.3.2 Ruimtelijke ordening

Momenteel wordt gewerkt aan de wetgeving voor ruimtelijke ordening. In de zogenaamde Omgevingswet worden bestaande regels op het gebied van onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur gebundeld. Het streven is dat de wet in 2019 in werking treedt. Bij het ontwikkelen van de Omgevingswet zijn Rijk, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen betrokken.

Met de Omgevingswet komt het bestemmingsplan te vervallen. Daarvoor in de plaats komt een gemeentelijk omgevingsplan, dat een veel ruimere inhoud kent dan het huidige bestemmingsplan. De omgevingsplan gaat de gehele gemeente omvatten. Tevens komt de provinciale structuurvisie te vervallen, en daarvoor in de plaats komt een provinciale omgevingsvisie.

Voorheen kreeg grond in een bestemmingsplan vaak een ééndimensionale bestemming, bijvoorbeeld natuur, landbouw of bouwgrond. Dat paste binnen het idee van functiescheiding. Nu wordt steeds vaker geopperd dat een meervoudige (multifunctionele) bestemming geschikter is. Ook de Omgevingswet sluit aan bij het idee dat de verschillende functies van grond meer in samenhang bekeken moeten worden. Overigens, de uitvoering van dit (beleids)idee kan juridisch nog een probleem worden. Gemeenten kunnen bestemmingen toekennen maar deze zullen moeten kloppen met de wettelijke toetsingskaders van Natura 2000, NNN of de Kaderrichtlijn Water. En aangezien de toetsing aan deze kaders ééndimensionaal is, is de verwachting dat een bestemming uiteindelijk toch ook weer ééndimensionaal wordt.¹³

De bescherming van landschappen is tegenwoordig in de eerste plaats een taak van de provincies. Die taak omvat het behouden door ontwikkelen van karakteristieke landschappen met een sterke identiteit, waar wonen, werken, recreëren en natuur samengaan. Het Rijk heeft met de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* het beleid voor landschap op land overgedragen aan de provincies. Daardoor krijgen die meer ruimte bij de afweging tussen ruimtelijke ontwikkelingen zoals verstedelijking enerzijds en landschap anderzijds, dus ook meer ruimte voor regionaal maatwerk. Maatwerk wordt nodig geacht voor een landschap dat gewaardeerd wordt door bewoners en door recreanten.

¹³ De jurisprudentie zal weer eisen dat een bestemming op voorhand uitvoerbaar moet zijn in het kader van de nee, tenzij-toetsingen, vgl S. van Velsen (2016, blz. 411-412). Zie ook: Kistenkas (2014, m.n. blz. 35 e.v.). Eenzijdige toetsing (op uitsluitend begrensde ecologische waarden, zoals Natura 2000 & soorten (Habitat- en Vogelrichtlijn), NNN en KRW) werkt eenzijdige bestemmingen in de hand ('planologische apartheid'). Een weging zou daarentegen wel tot (meer) functie-combinaties kunnen leiden, maar deze rechtsvindingsmethodiek wordt ook in de nieuwe Omgevingswet niet geïntroduceerd. Jammer is ook dat er geen rechtsbeginsel van duurzame gebiedsontwikkeling in de wet wordt vastgelegd die evt de hardheid van limiterende regels of toetsing zou kunnen mitigeren (cf. Folkert & Diederik *et al.*, 2013, blz. 6).

Overigens zal het thema landschap opgenomen worden in de nieuwe wet Natuurbescherming die op 1 januari 2017 in werking treedt. In deze wet wordt geregeld dat zowel provincies als het Rijk verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een natuurvisie, maar ook dat dat provincies beleid kunnen voeren gericht op het behoud, beheer en zo nodig herstel van waardevolle landschappen, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken.¹⁴

3.3.3 Natuurbescherming

De nieuwe wet Natuurbescherming treedt 1 januari 2017 in werking. Deze vervangt de Natuurbeschermingswet uit 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet. Op termijn schuift de Natuurwet in de komende Omgevingswet. In de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) is de natuurbescherming van gebieden geregeld. De Flora- en faunawet regelt soortenbescherming (plant- en diersoorten in het wild). De Boswet is ter bescherming van bossen, en omvat regels omtrent het kappen van bomen en omtrent herbeplanting.

De oorspronkelijke Natuurbeschermingswet stamt uit 1967. In 1998 is in de wet de natuurbescherming van specifieke gebieden geregeld. Internationale verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn en bijvoorbeeld het Verdrag van Ramsar (Wetlands) zijn in de Natuurbeschermingswet verwerkt. De volgende gebieden zijn aangewezen en beschermd op grond van de wet:

- Natura 2000-gebieden (Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden), incl. wetlands;
- Beschermd Natuurmonumenten.

Via de Crisis- en herstelwet is op 31 maart 2010 een aantal artikelen uit de Nbw gewijzigd om de wet in de praktijk beter hanteerbaar te maken.

De Flora- en faunawet regelt de bescherming van de wilde flora en fauna. Uitvoering van de wet vindt plaats door het Rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten.

Naast samenwerking met de eigenaren en andere belanghebbenden moeten Rijk of provincie betrokken provincies, gemeenten en waterschappen informeren als zij ter uitvoering van de wet plannen maken of besluiten nemen. In bepaalde gevallen mogen zij ook hun zienswijze naar voren brengen. Zo mogen de gemeenteraden advies uitbrengen over het voornemen een landschapsgezicht te beschermen. Als een aanwijzing tot een beschermd landschapsgezicht volgt, moet de gemeenteraad daarna een bestemmingsplan vaststellen om het landschapsgezicht te beschermen.

Het Rijk gaf jaarlijks, met ingang van 2005, € 7 miljoen aan de provincies voor de uitvoeringskosten van de wet. Vanaf 2012 zijn de subsidies drastisch verminderd. Gemeenten en waterschappen krijgen geen middelen voor hun rol in de uitvoering.

3.3.4 Subsidiestelsel Natuur en Landschap

De provincies zijn, op basis van internationale verplichtingen, verantwoordelijk voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN, voorheen Ecologische Hoofdstructuur) en de Natura 2000-gebieden, het (agrarisch) natuurbeheer en het soortenbeleid. Het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) schept de voorwaarden hiervoor. Subsidies worden verleend voor het behoud en de ontwikkeling van (agrarische) natuurgebieden en landschappen. Natuurbeheer door particulieren is gelijkgesteld aan natuurbeheer door terreinbeherende organisaties, en daarom zijn ook de subsidiemogelijkheden gelijkgesteld.

In het SNL is subsidie mogelijk voor natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer en landschapsbeheer. Terreinbeherende organisaties, particuliere grondeigenaren en collectieven van agrariërs die landbouwgrond beheren, kunnen een vergoeding krijgen om (agrarische) natuurgebieden en landschappen in te richten en te beheren. De subsidie geldt voor een subsidieperiode van zes jaar.

¹⁴ Bron: http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/kamerbrief-over-visie-landschap?utm_source=Mailing+Lijst&utm_medium=email&utm_campaign=Omgevingsweb+nieuwsbrief+19-10-2016

In het SNL is de begindatum van de subsidie altijd 1 januari. De provincies begrenzen en beschrijven in het Natuurbeheerplan de gebieden waar beheerders subsidie kunnen krijgen voor het beheer en de ontwikkeling van natuur, agrarische natuur en landschap. In het provinciale openstellingsbesluit staat of de subsidie wordt opengesteld en hoeveel subsidie beschikbaar is.¹⁵

Natuurbeheer: Natuurbeheerders met Nederlandse natuurgrond kunnen subsidie ontvangen voor natuur- en landschapsbeheer. Dit kan alleen als de grond is begrensd voor subsidie in een provinciaal Natuurbeheerplan.

Agrarisch natuurbeheer: Collectieven van agrarische natuurbeheerders kunnen subsidie ontvangen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Dit kan alleen als de Nederlandse landbouwgrond is begrensd in een provinciaal Natuurbeheerplan.

Landschapsbeheer: Subsidie voor landschapsbeheer is een jaarlijkse vaste vergoeding voor het onderhoud van bestaande landschapselementen. Deze subsidie is mogelijk binnen natuurterreinen en op landbouwgrond. Voorwaarde is dat deze percelen begrensd zijn voor subsidie in het natuurbeheerplan van de provincie.

Kwaliteitsimpuls (investerings- en functieverandering): De subsidie kwaliteitsimpuls is voor grondgebruikers die grond geschikt willen maken voor (agrarisch) natuurbeheer en voor natuurbeheerders die de kwaliteit van de natuur verder willen ontwikkelen en verhogen.

3.3.5 Natuurschoonwet

De Natuurschoonwet (Nsw 1928) is strikt genomen niet zozeer een onderdeel van het natuurbeschermingsrecht maar meer van het fiscaal recht. Echter, de wet is er wel op gericht dat landgoederen in stand kunnen blijven en kan daarmee ook natuurdoelen dienen. De wet kan ook van toepassing zijn op nieuw ontwikkelde landgoederen en met natuur gestoffeerde zaken als golfbanen. Een landgoed kan onder deze wet gerangschikt worden als een aaneengesloten gebied van minstens 5 ha omvat en voor minstens 30% uit bos of andere natuur bestaat. Een historische buitenplaats kan worden gerangschikt als zij meer dan 1 ha groot is. Op een landgoed dat onder de Natuurschoonwet valt moet per ha bos 50 m wandelpad en per ha overig terrein 25 m wandelpad voor het publiek open staan. Dit wordt aangegeven met de bekende borden opengesteld.

Een opengesteld (deel van het) landgoed moet het gehele jaar elke dag van zonsopkomst tot zonsondergang toegankelijk zijn voor wandelaars. Onder voorwaarden mag een beperkte toegangsprijs worden gevraagd.

Overigens, in 2014 telde Nederland meer dan 5.100 onder de Nsw gerangschikte landgoederen. Daarvan waren 2.153 landgoederen geheel voor het publiek opengesteld, en 107 landgoederen gedeeltelijk opengesteld. De overige, veelal kleinere landgoederen, aanleunrangschikkingen en terreinen in stedelijke gebieden, waren niet toegankelijk. De opengestelde oppervlakte was ongeveer 73% van het totale Nsw-areaal (ruim 100.000 hectare).¹⁶

Belastingfaciliteiten

- De grond die tot een landgoed behoort is vrijgesteld van OZB en box 3 van de inkomstenbelasting.
- Een woning die tot een landgoed behoort wordt lager gewaardeerd voor OZB en box 1 van de inkomstenbelasting.
- Een stichting of BV die eigenaar is van een landgoed hoeft soms minder of geen vennootschapsbelasting te betalen.
- Bij de verkoop van een landgoed hoeft geen overdrachtsbelasting betaald te worden.

¹⁵ Binnen het GLB kunnen landbouwers ook subsidie ontvangen in het kader van inkomenssteun. Omdat dit niet onder grondbeleid of natuurbeleid valt, gaan we hier echter niet nader op in.

¹⁶ http://www.grondbezit.nl/files/fpg_dossiers/nsw/140822%20Openstelling%20en%20openbaarheid%20van%20wegen%20en%20paden.pdf

- Bij vererving of schenking van een landgoed hoeft minder erfbelasting c.q. schenkbelasting betaald te worden. De waarde van een opengesteld landgoed wordt voor de bepaling van deze rechten op nul gesteld.

De belastingvoordelen moeten pro rata worden terugbetaald als een landgoed binnen 25 jaar ophoudt als zodanig te bestaan. Daarom blijven landgoederen vaak als zodanig bestaan nadat zij zijn aangekocht door Natuurmonumenten of Provinciale Landschappen. De terugbetalingsverplichting geldt niet als het landgoed bij vererving wordt gesplitst en de delen elk worden gerangschikt. Ook is een gezamenlijke rangschikking in de vorm van een aanleun- of samenwerkingsrangschikking mogelijk.

Tot de Tweede Wereldoorlog, dus in ruim 10 jaar tijd, kwamen er meer dan 400 landgoederen en buitenplaatsen met een gezamenlijke omvang van ruim 55.000 hectare onder de wet. Hiervan was ongeveer 70% opengesteld voor het wandelende publiek. Na de Tweede Wereldoorlog zou de groei doorzetten tot 100.000 hectare in 1951. Dat was toen ongeveer twee derde van het particulier bosbezit in Nederland. In 1989 beschermde de Nsw nog steeds ca.100.000 hectare, maar het aantal beschermde landgoederen steeg tot ongeveer 1.000. Aan de ene kant kwamen er weliswaar steeds meer kleinere landgoederen onder de wet, maar aan de andere kant werden veel grote historische landgoederen aan de wet onttrokken. Zij vielen toe aan stichtingen en natuurbeschermingsorganisaties voor wie de wet nauwelijks praktische betekenis had. In de decennia daarna zouden de belastingvoordelen voor landgoederen steeds gunstiger worden. In 1995 werd de Natuurschoonwet grondig herzien en werd het voor particulieren aantrekkelijker natuurschoon te beschermen. Dit had tot gevolg dat het areaal onder de wet in 2007 was toegenomen tot meer dan 117.000 hectare.

3.3.6 Grondbeleid

Grond is schaars in Nederland en is relatief hoog geprijsd. De grondprijs wordt op verschillende manieren beïnvloed door beleid. Allereerst is de bestemming van de grond van belang. Zo heeft bouwgrond een hogere prijs dan landbouwgrond, wat weer een hogere prijs kent dan natuurgrond. De ruimtelijke ordening is bepalend voor de bestemming. Daarnaast hebben overheden invloed als marktpartij door het kopen en verkopen van grond. Grondaankoop en projectontwikkeling kan aan private partijen worden overgelaten, maar ook in een publiek-private samenwerking plaatsvinden (tabel 3.1).

Tabel 3.1: Vormen van grondbeleid en projectontwikkeling

| Vorm | Grond | Voordeel | Nadeel |
|---|---|--|---|
| Actief grondbeleid (Overheid koopt grond aan) | In bezit van de overheid | Winst is voor overheid. Veel zeggenschap in de ontwikkeling. Overheid heeft regie in initiatief- en haalbaarheidsfase. | Beslag op publieke middelen. Overheid neemt financieel risico. |
| Faciliterend grondbeleid (ontwikkelaar, of andere partij, koopt de grond) | (Vrijwel) volledig eigendom bij markt of particulier. Overheid kan wel eisen stellen (zoals bestemmingsplan). | Private financiering. Overheid neemt geen financieel risico. | Winst is niet voor overheid. Minder zeggenschap in de ontwikkeling. |
| Samenwerkingsverbanden (Overheid werkt samen met private partner, bv. Publiek-Private Samenwerking) | In bezit van de overheid of private partner | Risico's worden verdeeld. Gezamenlijke ontwikkeling. | Veelal delen van de winst. |

Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/inhoud/grondbeleid>¹⁷

¹⁷ Deze tabel is overgenomen van Rijksoverheid.nl. Echter, als je *Actief Grondbeleid* hebt, dan zou de tegenhanger *Passief Grondbeleid* moeten heten. Dat is volgens Kistenkas ook de gebruikelijke terminus technicus, ook in het juridisch metier. Zie: Kistenkas, 2012, p. 53 ev. Overigens, de derde vorm is een tussenvorm (bouwconsortium overheid en private partij).

In de Rijksnatuurvisie wordt ervoor gekozen om natuurbeheer meer dan voorheen over te laten aan bedrijven en burgers. Dit leidt ertoe dat de overheid nu, in vergelijking met de periode voor 2002, minder actief grond aankoopt, en meer faciliteert en in samenwerkingsverbanden met private partners opereert.

Het areaal bos en natuur (open natuurlijk terrein) beslaat een kleine 12% van het bodemgebruik in Nederland; het areaal landbouw is met een aandeel van bijna 55% veel groter. Tussen 2000 en 2010 is het totale areaal bos en natuur in Nederland volgens het CBS licht gestegen, als resultante van een kleine daling van het bosareaal en een iets grotere stijging van het areaal open natuurlijk terrein (tabel 3.2 en tabel 3.3). De oppervlakte verkeersterrein, bebouwd terrein en semi-bebouwd terrein (rode ruimte) is duidelijk toegenomen en de oppervlakte agrarisch terrein is afgenomen. De afname van de groene ruimte bestond uit agrarisch terrein.

Tabel 3.2: Bodemgebruik (km²) Nederland, 2000 en 2010.

| | 2000 | 2012 |
|--------------------------------|--------|--------|
| Totaal | 41.528 | 41.543 |
| Binnenwater | 3.574 | 3.680 |
| Buitenwater | 4.170 | 4.183 |
| Verkeersterrein | 1.130 | 1.161 |
| Bebouwd terrein | 3.183 | 3.560 |
| Semi-bebouwd terrein | 486 | 510 |
| Recreatieterrein | 889 | 1.026 |
| Agrarisch terrein | 23.260 | 22.522 |
| Bos en open natuurlijk terrein | 4.835 | 4.901 |
| w.v. Bos | 3.501 | 3.440 |
| open droog natuurlijk terrein | 833 | 900 |
| open nat natuurlijk terrein | 501 | 560 |

Bron: Compendium van de Leefomgeving > CBS *et al.* /CLO/dec13/0060.

Tabel 3.3: Eigendom van bos volgens 6^e Nederlandse Bosinventarisatie (NBI6)

| Eigendoms categorie | Aandeel in NBI6 (2012- 2013) | Geschatte oppervlakte bos NBI6 (ha) |
|----------------------------------|---------------------------------|--|
| Staatsbosbeheer | 26,4% | 98.626 |
| Ministerie van Financiën | 2,4% | 9.026 |
| Ministerie van Defensie | 2,2% | 8.256 |
| Overig staatseigendom | 1,2% | 4.513 |
| Provincies | 0,6% | 2.312 |
| Gemeenten | 14,2% | 53.166 |
| Overig publiek bezit | 1,2% | 4.623 |
| Natuurbeschermingsorganisaties | 11,6% | 43.149 |
| Natuurmonumenten | 7,8% | 28.949 |
| Bedrijf | 5,7% | 21.134 |
| Landgoed | 5,3% | 19.703 |
| Overig particulier georganiseerd | 2,9% | 11.007 |
| Privé | 17,8% | 66.485 |
| Onbekend | 0,7% | 2.532 |
| Totaal | 100% | 373.480 |

Bron: NBI6 (Schelhaas *et al.*, 2014)

Het areaal landbouwgrond in eigendom van agrarisch ondernemers bedraagt ongeveer 59% in 2015. Naast eigendom kunnen diverse pachtvormen worden onderscheiden. De grootste relatieve veranderingen hebben zich de afgelopen jaren voorgedaan bij de geliberaliseerde pacht, die in omvang ruim verdubbeld is. In absolute zin is vooral de toename van de korte pacht opvallend. Daartegenover staat een forse daling van de reguliere pacht. Het aandeel van deze pachtvorm in het totale areaal is afgenomen van 16,7% in 2010 naar 14,1% in 2015. De teruggang van de reguliere pacht vloeit voort uit het feit dat er contracten aflopen, bij voorbeeld bij bedrijfsbeëindiging, maar er vrijwel geen nieuwe reguliere contracten worden gesloten. Vanwege de sterke bescherming van de pachter, zoals bij de verlenging van de pachtovereenkomst en de regulering van de pachtprizen, wordt de voorkeur gegeven aan andere gebruikstitels.

Jaarlijks worden de maximale pachtprizen voor akkerbouw- en grasland, tuinland, agrarische gebouwen en agrarische woningen door de overheid vastgesteld. Dit gebeurt op basis van een vijfjaarsgemiddelde van de opbrengst van het land, de grondbeloning, met een correctie voor de rendementseis van verpachters. Deze maximale pachtprizen gelden met name voor reguliere pacht en voor geliberaliseerde pacht van langer dan zes jaar. De hoogst toelaatbare pachtprizen voor 2016 worden berekend conform de uitgangspunten van het Pachtprizenbesluit 2007 (Silvis *et al.*, 2016). Door een teruggang van de reguliere pacht en een toename van geliberaliseerde pacht korter dan zes jaar gelden voor minder pachtcontracten maximale pachtprizen. De pachtprijs (huur van landbouwgrond) is gemiddeld genomen de laatste jaren in prijs gestegen.

4 Natuurinclusief ondernemen in de praktijk

4.1 Inleiding

Er zijn een vijftiental interviews gehouden, met een focus op de landbouw, de recreatiesector, en het particulier landgoedbezit. Deze sectoren hebben veel grond in bezit en een directe relatie met natuur. We willen benadrukken dat we daarmee geen volledige representativiteit van een hele sector pretenderen. We hebben immers enkele individuele (en dan vooral: succesvolle) ondernemers geïnterviewd. Echter, door daarnaast ook de brancheorganisaties te interviewen hebben we ook de meer brede invalshoek van de sector betrokken.

Tijdens de interviews bleek dat ondernemers vaak samenwerkten met, of afhankelijk waren van, andere actoren als terreinbeherende organisaties (TBO's) en regionale overheden. Gezien deze interacties is besloten ook deze actoren in de interviews te betrekken. Uiteindelijk zijn de volgende ondernemers en organisaties geïnterviewd:

Ondernemers

Landgoed Maarsbergen
Natuurboerderij in Langeveen
Camping de Wijde Werelt
Leisurelands

Brancheorganisaties

Federatie Particulier Grondbezit (FPG)
Bionext
RECRON Gelderland
Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO)
Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG)

Terreinbeherende organisaties

Vereniging Natuurmonumenten
Staatsbosbeheer

Overheden

Gemeente Ede
Provincie Utrecht
Gemeente Utrechtse Heuvelrug
Ministerie van Economische Zaken

Tijdens de interviews is ingegaan op vragen als: hoe pakt ondernemen met natuur in de praktijk uit, waar loopt men tegen aan, welke maatregelen zouden overheden kunnen nemen om ondernemen met natuur verder te ondersteunen? In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de contouren die uit de interviews naar voren zijn gekomen. Daartoe wordt in paragraaf 4.2 een algemeen beeld gegeven van de onderwerpen die in de interviews aan bod zijn gekomen. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de maatregelen (die tijdens de interviews genoemd zijn) om natuurinclusief ondernemen verder te ondersteunen. Ten slotte wordt in paragraaf 4.4 ingegaan op de reflectie vanuit het ministerie van Economische Zaken (EZ) op deze genoemde maatregelen.

4.2 Resultaten interviews

De volgende beelden zijn uit de interviews naar voren gekomen¹⁸.

Ondernemers hebben vooral behoefte aan experimenteerruimte

Zowel Leisurelands, de natuurboer, de campinghouder als de landgoedeigenaar geven er de voorkeur aan om in principe zonder subsidies te ondernemen. Zij hebben vooral behoefte aan bewegingsvrijheid om in of met de natuur te ondernemen. Dit signaal werd ook door de organisaties ZLTO, Bionext en Staasbosbeheer gegeven. Leisurelands, de ZLTO en Staasbosbeheer benadrukte tevens het belang van experimenteerruimte. Bij de ZLTO ging het er bijvoorbeeld om te experimenteren welk type bemesting past bij een bepaald type beheer. Door te experimenteren bespaar je tijd om erachter te komen hoe het in de praktijk uitpakt. Staatsbosbeheer stelt dat experimenteren helpt om de balans te vinden tussen natuurbehoud en ondernemen in de natuur.

Samenwerken: successen, maar ook verbeterpunten

De natuurboer en de campinghouder werken graag en goed samen met TBO's. De campinghouder is minder positief over de samenwerking met de provincie en met name de gemeente. Zo is vaak onduidelijk waar allemaal vergunningen voor aangevraagd moeten worden. De landgoedeigenaar was juist positief over de samenwerking met provincie en gemeente, met name sinds er een convenant met deze overheden is gesloten. Voor Leisurelands betekenen procedures vaak jarenlange vertraging in de ontwikkeling van terreinen, waardoor er niet snel op nieuwe marktontwikkelingen kan worden ingespeeld. Bij Leisurelands worden een aantal fte's ingezet om met de procedures om te kunnen gaan.

Pachtprijzen belemmeren extensieve landbouw

Zowel Staatsbosbeheer, de natuurboer, de ZLTO, als Bionext noemen hoge pachtprijzen als belemmering voor een transitie naar extensieve landbouw. Extensivering is een voorwaarde voor een natuurinclusieve landbouw. Al deze geïnterviewden stellen dat een overheidsrol nodig is om het probleem van hoge pachtprijzen op te lossen. (In hoofdstuk 3 hebben we beschreven hoe voor sommige pachtvormen een maximumprijs geldt, opgelegd vanuit de overheid.) De landgoedeigenaar heeft als verpachter van grond daarentegen juist baat bij een hoge pachtprijs.

Balanceren tussen maatwerk bieden en willekeur voorkomen

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 is er sinds het Natuurpact in 2013 een trend van decentralisatie waar te nemen: wat op regionaal of lokaal niveau geregeld kan worden wordt ook aan de regio overgelaten. Voor particuliere initiatieven met betrekking tot ondernemen met natuur is het gemeentelijk niveau dan ook het belangrijkste aldus de Federatie Particulier Grondbezit (FPG). Hoewel bepaalde ondernemers en brancheorganisaties erop wijzen dat decentralisatie nadelen kan hebben in de vorm van 'willekeur', blijkt ook dat dit maatwerk mogelijk heeft gemaakt. Dat merken bijvoorbeeld de landgoedereigenaren op de Utrechtse Heuvelrug. Ook hanteert de gemeente Ede maatwerk in die zin dat zij 'goede' ondernemers (bijv. geen permanente bewoning of arbeidsmigranten in vakantiehuisjes) beloont door ze meer ruimte te geven.

Uit de interviews kwam ook naar voren dat het voor overheden nogal een worsteling is om de balans te vinden tussen maatwerk bieden (positief), en willekeur (negatief) voorkomen. Oftewel, waar bied je ruimte voor economische verdienmodellen, en waar laat je het behoud van natuurwaarden centraal staan. Aan de ene kant zijn maatwerk en een gebiedsgerichte aanpak van belang voor natuurinclusief ondernemen: wat bijvoorbeeld op het ene landgoed wel werkt, hoeft niet automatisch succesvol te zijn op een ander landgoed. Van de andere kant heeft decentralisatie soms ook geleid tot willekeur: wat in de ene gemeente of provincie niet mag, mag in de andere wel. Dit laatste constateerde ook de FPG. Leisurelands constateert zelfs een hoge mate van willekeur tussen gemeenten. Wat in de ene gemeente drie jaar duurt, kan in een andere gemeente wel twaalf jaar duren. De Rijksnatuurvisie heeft daar niet veel verandering in gebracht.

¹⁸ In Bijlage 1 zijn de samenvattingen van de interviews opgenomen. De letterlijke tekstverslagen kunnen bij de auteurs worden opgevraagd.

Een combinatie van functies die verbonden is met de omgeving

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 3 is er vanuit beleid steeds meer aandacht gekomen voor functie-ervlechting en multifunctioneel grondgebruik. Dit zien we ook terugkomen in de praktijk. Een duidelijk voorbeeld is de natuurboer die natuurbeheer weet te combineren met een uniek verdienmodel voor zijn melk en vlees. Volgens de natuurboer is een gebiedsgericht aanpak daarbij belangrijk: wat wil een regio met een gebied, en wat is passend? Een dergelijk signaal gaf ook Leisurelands: de – vaak multifunctionele – invulling van een gebied moet passen bij de identiteit van de regio. Elk terrein moet met zijn activiteiten een zekere uniciteit hebben. Voor de activiteiten van Leisurelands – en dan met name de grote events – is het draagvlak van de bewoners uit de buurt daarbij cruciaal.

Ook voor de andere ondernemers is de relatie met de omgeving van belang. De natuurboer en de campinghouder zijn afhankelijk van een goede samenwerking met omliggende terreinbeheerders. Voor de natuurboer zijn verbondenheid en aansluiting met omliggende terreinen van belang voor de natuurwaarden op zijn terrein. Voor de campinghouder is het essentieel dat zijn gasten in de directe omgeving kunnen wandelen en fietsen. Het feit dat de aanpalende Hoge Veluwe het park heeft gesloten voor zijn bezoekers is dan ook een probleem voor de campinghouder.

Landgoedeigenaren versus recreatieondernemers

De landgoedeigenaar zou graag zien dat recreatieondernemers – die profiteren van openstelling – een bijdrage aan openstelling zouden leveren, alsook aan het opruimen van rommel die bezoekers achterlaten. Leisurelands stelt daar tegenover dat landgoedeigenaren publiek geld krijgen voor hun gebouwen en terreinen en het daarom niet redelijk is dat zij dan klagen als recreanten voor wat overlast zorgen. Een campinghouder ervaart zelfs dat een grote landeigenaar tegenwerkt door zijn gebied te sluiten voor recreanten. Toegankelijkheid van landgoederen werd ook als knelpunt door de RECRON genoemd. Ook gaf de campinghouder aan dat hij juist de rommel van bezoekers van een buur-terreinbeheerder opruimt.

Toeristenbelasting

Verder zou volgens de campinghouder toeristenbelasting meer gebruikt moeten worden waar het in zijn ogen voor is bedoeld, namelijk om te investeren in recreatiefaciliteiten als fiets- en wandelpaden. Staatsbosbeheer pleit eveneens voor een koppeling van de toeristenbelasting met de kwaliteit van de leefomgeving.

Leisurelands gaat nog een stap verder door de stellen dat zij de overheid uitgaven aan natuur en recreatie bespaart en zorgt voor werk en inkomen in het buitengebied. Toeristenbelasting moet daarom omgezet worden in een beloning. De marge is bij de recreatiesector al erg klein. Met deze maatregel krijgt de sector wat ruimte om te investeren en zal zij minder geneigd zijn om aan impopulaire activiteiten als arbeidsbewoning (Poolse gastarbeiders) te doen. Daarnaast vindt Leisurelands dat de Rijksoverheid te veel op de Randstad is gericht en het buitengebied te weinig aandacht geeft.

De gemeente Ede merkt daarbij op dat de uitgaven die aan toerisme / recreatie kunnen worden toegerekend vrij goed overeen komen met de inkomsten uit toeristenbelasting. En ook: als je een weg aanlegt zal die vaak deels door forensen en deels door recreanten worden gebruikt. Dus je kunt uitgaven ook niet altijd één op één aan recreatie of iets anders toerekenen. Overigens wordt gezegd dat ondernemers in Ede in het verleden medezeggenschap hadden over een deel van de besteding van toeristenbelastinggelden. Herintroductie van zo'n werkwijze is één van de denklijnen die meegenomen kan worden in beleidsvorming.

Provincies meer energie zetten op natuurrealisatie

De Vereniging Natuurmonumenten stelt –net als de FPG– dat de provincies bepalend zijn om natuur te realiseren. Volgens Natuurmonumenten moet er druk uitgevoerd worden op de provinciale politiek. Als we willen dat in 2020 de natuurdoelen gerealiseerd worden, moet je ook onteigening gaan inzetten anders komt het er niet. Ook moeten provincies sancties instellen wanneer het beheer onvoldoende is. Het probleem is echter dat een gedeputeerde dit moet doen maar die zit er maar voor vier jaar, en dat is te kort. Ook Leisurelands stelt dat vier jaar tekort is voor de politiek om veranderingen door te kunnen voeren.

Een intermediair voor grondverweving en inrichting

Toen de Dienst landelijk Gebied (DLG) werd opgeheven verdween een intermediair voor grondverweving en inrichting. Als je een dergelijke intermediair weer in het leven zou roepen, zou dat grondaankoop en verwerving door particulieren kunnen ondersteunen, aldus de Vereniging Natuurmonumenten. Zo'n intermediair zou particulieren helpen om te gaan met de regeldruk en met de voorfinanciering van grondaankoop. De natuurboer en de ZLTO vinden dat voorkomen moet worden dat gebieden telkens hetzelfde wiel gaan uitvinden. Volgens de ZLTO zou daartoe telkens één en dezelfde partij de regie moeten nemen, iets wat voorheen door DLG werd gedaan.

Regels belemmeren natuuraanleg particulieren

Recreatieondernemers zouden meer tijdelijke natuur op hun terrein willen aanleggen als ze de vrijheid zouden hebben om er een andere bestemming aan te geven als ze dat willen. Omdat ze die vrijheid in hun ogen onvoldoende hebben – het geeft nogal rompslomp als een zeldzame soort wordt ontdekt – zijn ze terughoudend in het aanleggen van natuur.

Hoewel de landgoedeigenaar liefst zonder subsidies zou kunnen, gaf ze ook aan meer in natuur te willen investeren indien de regels voor het aanvragen van subsidies niet zo ingewikkeld zouden zijn. Ook Staatsbosbeheer constateert dat ondernemers nogal eens vastlopen in de wirwar van regels. Leisurelands heeft daar ook veel last van.

Gelijke behandeling grond aankopen

De Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) pleit ervoor dat de gronden die vóór 2011 om niet aan de TBO's in eigendom zijn gegeven, alsnog openbaar worden verkocht. Ondanks twijfel bij Natuurmonumenten over het effect hiervan, is er volgens de VGG wel degelijk behoefte bij de achterban om grond op te kopen. Wel is het belangrijk dat de regels minder sectoraal en meer integraal worden (de Omgevingswet is een stap in de goede richting). Dan zullen meer particulieren gaan aankopen. Ook het rendabel maken van de grond zal mede van invloed zijn op de kans van slagen.

Continuïteit subsidies van belang

De VGG pleit er verder voor dat subsidieregelingen minder veranderlijk zouden moeten zijn, omdat landgoedeigenaren gebaat zijn bij continuïteit en zekerheid. Een soortgelijk signaal gaf ook de provincie Utrecht. De FPG wees erop dat provincies het moeilijk zullen krijgen om de naar boven toe herijkte SNL-vergoedingen te financieren.

Investeer in kennis en opleiding

Een aantal keren werd investeren in kennis genoemd als mogelijke maatregel van de overheid om natuurinclusief ondernemen verder te ondersteunen:

- Om een succesvolle natuur- en biologische boer te kunnen zijn is investeren in kennis en opleiding belangrijk.
- Ook de FPG wees erop dat de overheid kan faciliteren door opleidingen en onderwijs omtrent ondernemen met natuur te stimuleren.
- De landgoedeigenaar zou graag ondersteund willen worden met ecologische kennis teneinde die maatregelen te kunnen nemen die de natuurwaarden op het landgoed serieus verhogen.
- De ZLTO stelt dat het voor het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant van belang is dat betrokken partijen op cursus gaan om samen kennis op te bouwen en naar oplossingen te zoeken.

Het belang van branding

Zowel de natuurboer, als de RECRON en Natuurmonumenten benadrukken het belang om met je product een verhaal uit te dragen, om aan *branding* te doen. Ook Leisurelands stelt dat elk terrein een zekere uniciteit moet hebben, en dat de invulling en activiteiten moeten passen bij de identiteit van de regio.

Één persoon als aanspreekpunt regionale overheden

Zowel de Provincie Utrecht als de gemeentes Ede en Utrechtse Heuvelrug merken op dat natuurondernemers het prettig vinden als er één aanspreekpunt voor hen is, het liefst in de vorm van één persoon.

Het belang van schaal

Zowel de gemeente Ede (Veluwe) als de gemeente Utrechtse Heuvelrug en de Provincie Utrecht (Utrechtse Heuvelrug) streven ernaar om plannen van natuurinclusieve ondernemers op gebiedsniveau te bekijken. Dus als een ondernemer in de natuur wil bouwen en hij kan met een andere ondernemer / eigenaar afspraken maken over natuurcompensatie, dan staan deze overheden hier zeker open voor. Ook de FPG legt een link tussen schaal en ontwikkeling, maar dan door te stellen dat als de schaal te klein is – dat wil zeggen het gebied in omvang te beperkt is om geld met natuur te verdienen – dit vraagt om economische dragers buiten het gebied. LeisurELands gaf ook aan dat schaalgrootte een factor van belang is om te overleven in een markt waar de marges dun zijn.

Motivatie: meer dan alleen geld verdienen

Ten slotte gaven zowel landgoedeigenaren als de natuurboer aan dat geld verdienen niet het enige doel is. Vanuit traditie zorgvuldig omgaan met natuur, c.q. voor toekomstige generaties een leefbare, duurzame wereld achterlaten waren ook belangrijke drivers om te ondernemen in en met de natuur.

4.3 Maatregelen ingedeeld naar actor en type rol overheid

Als eerste gaan we in op de maatregelen van de Rijksoverheid die – ter bevordering van natuur-inclusief ondernemen – zijn voorgesteld in de interviews. Deze worden ingedeeld naar de actoren, en het type inbreng die van de (Rijks)overheid wordt verwacht (institutioneel, financieel en proces). Per grondgebonden sector verbonden met natuur, zouden met name de volgende maatregelen het natuurinclusief ondernemen verder kunnen stimuleren.

Landgoederen

- Investeer in (ecologische) kennis.
- Verminder de bureaucratie (maak regels meer integraal), zorg voor meer flexibiliteit maar voorkom willekeur.
- Reduceer schaalnadelen van landgoedeigenaren.
- Zorg voor zekerheid en continuïteit (van subsidies).
- Gelijke behandeling grondaankopen uit het verleden: dit zou met name van belang kunnen zijn voor de grotere particuliere eigenaren die willen uitbreiden.

(Bio) boeren

- Zorg voor meer flexibiliteit en experimenteerruimte.
- Zorg voor lagere pachtprijzen om een transitie naar extensieve landbouw te stimuleren.
- Investeer in opleiden natuurboeren.

Recreatie

- Verminder (gepercipieerde) drempels tijdelijke natuur.
- Toeristenbelasting inzetten voor gebiedskwaliteit.
- Zorg voor meer flexibiliteit en maatwerk, maar voorkom willekeur.

De TBO's (Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten)

- Toeristenbelasting inzetten voor gebiedskwaliteit.
- Zorg voor meer experimenteerruimte.
- Zorg voor lagere pachtprijzen om een transitie naar extensieve landbouw te stimuleren.
- Druk uitvoeren op de provincies om de natuurdoelen in 2020 te realiseren.
- Een intermediair instellen voor grondverwerving (inclusief voorfinanciering) en inrichting.
- Monitoring (op het behalen van natuurdoelen) vanuit de provincies, en sancties instellen wanneer het beheer onvoldoende is.
- De regeldruk voor grondaankoop verminderen.
- De willekeur in de vorm van verschillen in regelgeving tussen provincies t.a.v. verwerving en inrichting van natuur aanpakken.
- Groen beleggen fiscaal aantrekkelijk maken.
- De overheid zou melkveeboeren die gaan stoppen moeten saneren en opkopen.

Gemeente Ede

- Zorg dat er één persoon is bij de gemeente waar ondernemers terecht kunnen.
- Maak het voor ondernemers mogelijk om binnen gebieden groter dan hun eigen terrein te schuiven met natuur¹⁹.
- De Rijksoverheid zou daarbij kunnen helpen, in de vorm van een grondbank.
- Overweeg om ondernemers (weer) medezeggenschap te geven over een deel van de bestedingen van toeristenbelastinggelden.

Provincie Utrecht / Gemeente Utrechtse Heuvelrug

- Reduceer schaalnadelen landgoederen (door landgoed overstijgende gebiedsaanpak via convenanten).
- Zorg dat er één persoon is waar landgoedeigenaren terecht kunnen.

Leisurelands

- Zorg voor meer flexibiliteit en experimenteerruimte.
- Verminder de bureaucratie, maar voorkom willekeur.
- Ga uit van vertrouwen jegens de recreatiesector.
- Investeer in het buitengebied en niet alleen in de Randstad.
- Schaf toeristenbelasting af en beloon recreatieondernemers die een impuls geven aan de economie van het buitengebied.

Ten slotte was een maatregel die door de meeste geïnterviewden werd genoemd het stimuleren van de samenwerking in een gebied, c.q. het op gang brengen van de discussie over wat men wil met een gebied. Overigens dient de kanttekening gemaakt te worden dat deze inventarisatie van maatregelen is gebaseerd op gesprekken met vertegenwoordigers van brancheorganisaties en een aantal ondernemers. Daarmee dient deze inventarisatie eerder als indicatief dan als uitputtend en volledig geïnterpreteerd te worden.

De belangrijkste maatregelen kunnen als volgt worden ingedeeld naar het type inbreng die van de (Rijks)overheid wordt verwacht.

Institutioneel

- Gelijke behandeling grondaankopen uit het verleden.
- Zorg voor:
 - meer flexibiliteit;
 - meer experimenteerruimte;
 - minder de bureaucratie.
- Toeristenbelasting inzetten voor gebiedskwaliteit.
- Verminder (gepercipieerde) drempels tijdelijke natuur.
- Voorkom willekeur.
- Meer monitoring en handhaving t.a.v. natuurdoelen.
- Zorg voor zekerheid en continuïteit (van subsidies).
- Maak het voor ondernemers mogelijk om binnen gebieden groter dan hun eigen terrein te schuiven met natuur.
- Richt een agrifonds op voor de transitie naar biologische landbouw.

Financieel

- Investeer in (ecologische) kennis.
- Investeer in opleiden natuur boeren.
- Zorg voor lagere pachtprizen via het agrifonds.
- Investeer in het buitengebied en niet alleen in de Randstad.
- Schaf toeristenbelasting af en beloon recreatieondernemers die een impuls geven aan de economie.

¹⁹ Dus dat een uitbreidende ondernemer mag uitbreiden ten koste van een bosperceel, mits hij dan gelijkwaardige natuur ontwikkelt op het voormalige terrein van de stoppende ondernemer.

Proces

- Het stimuleren van de samenwerking.
- Een intermediair instellen voor grondverwerving en inrichting.
- Meer druk op provincie op realisatie van natuurdoelen.
- Reduceer schaalnadelen van landgoedeigenaren.
- Zorg dat er één persoon is waar ondernemers terecht kunnen.
- Ga uit van vertrouwen jegens de recreatiesector.

4.4 Reactie vanuit EZ

De maatregelen zijn vervolgens voorgelegd aan een ambtenaar van EZ (in dit rapport verder aangeduid als 'de respondent') met de vraag om er reflectie op te geven.²⁰ Dus: vindt de respondent de maatregelen zinvol, ziet de respondent het als haar taak om genoemde maatregelen op te pakken, et cetera. Tevens is aan de respondent gevraagd te reageren op een indicatieve indeling van de impact van maatregelen op People, Planet en Profit. Zie verder Bijlage 2 met de reactie van de respondent op de maatregelen en de verdeling ervan over de drie P's. In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen besproken en wordt ook aangegeven welke maatregelen mogelijk door de andere overheden - gemeenten en provincies - zouden kunnen worden genomen. Met andere woorden: wie van de drie overheden - Rijk, gemeente of provincie - is aan zet?

Het op enigerlei wijze compenseren van landgoedeigenaren voor grondaankopen van TBO's die vóór 2011 hebben plaatsgevonden, is wat de respondent betreft niet aan de orde. Wel zal EZ zich ervoor inzetten om ook kleine grondbezitters gelijke toegankelijkheid bij grondaankopen te bieden, en eventuele schaalnadelen te reduceren. Investeren in kennis ziet de respondent van EZ als overheidstaak, maar welke overheid dit zou moeten doen (Rijk, provincies of gemeenten), is nog de vraag. De behoefte aan experimenteer ruimte, flexibiliteit en minder bureaucratie wordt erkend, maar dat moet wel zorgvuldig worden afgewogen met de belangen van natuur. Verder begrijpt EZ de behoefte aan zekerheid en continuïteit van subsidies, maar wijst zij bij landgoederen op het fiscaal regime wat al heel lang ongewijzigd is gebleven. Lagere pacht prijzen zullen volgens de respondent van EZ de transitie naar biologische landbouw niet bevorderen omdat er al maximum pacht prijzen bestaan. Het steunen van biologische landbouw, via bijvoorbeeld subsidies, zou wel een maatregel kunnen zijn die een komend kabinet zou kunnen overwegen. Het weer ontwikkelen van een expertise-centrum zoals DLG voor grondverwerving en inrichting zou goed zijn en zou ook een overheidsrol zijn, aldus de respondent. Verder erkent de respondent van EZ dat ze provincies meer achter de broek aan moet zitten om hen te houden aan de afspraken die zijn gemaakt omtrent natuurrealisatie.

Er zijn ook maatregelen die niet (alleen) bij het Rijk liggen. Naast het bovengenoemde voorbeeld van investeren in kennis, is het inzetten van toeristenbelasting voor de gebiedskwaliteit hier een voorbeeld van. Toeristenbelasting valt onder gemeentebestuur en daar zal het Rijk zich dus niet mee gaan bemoeien. Dat geldt ook voor het reduceren van schaalnadelen voor landgoedeigenaren middels gebiedsgericht beleid. Dat vindt de respondent van EZ op zich een prima idee, maar dat is een rol voor de gemeente, niet voor het Rijk. Het zelfde voor het instellen van één contactpersoon in de regio en het op gebiedsniveau kunnen schuiven met natuur.

Ten slotte

Ten slotte bleek het lastig om effecten van maatregelen toe te delen aan de drie P's (People, Planet, Profit). Als denkkader sloot het vaak niet aan bij de beleving van de geïnterviewden. Wel hebben de interviews een beeld gegeven van de diverse belangen verbonden met natuur, en hoe deze soms ook tegengesteld kunnen zijn. We komen hier in hoofdstuk 5 op terug.

²⁰ Waar in deze paragraaf 'EZ' staat wordt dus bedoeld één beleidsmedewerker van EZ.

5 Reflectie op de interviews

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 werden de belangrijkste onderwerpen en maatregelen besproken die tijdens de interviews aan bod zijn gekomen. In dit hoofdstuk wordt hier een reflectie op gegeven. Door verschillende meningen naast elkaar te leggen en (kritisch) te analyseren wordt beoogd perceptie en realiteit van elkaar te onderscheiden, zonder daarbij een waardeoordeel te vormen. Waar nodig hebben we literatuur en/of experts geraadpleegd. Tevens kijken we in hoeverre de observaties uit de interviews aansluiten op de theoretische kaders en op de beleidscontext uit eerdere hoofdstukken.

5.2 Reflectie op een aantal onderwerpen

Experimenteerruimte voor koplopers en kennisoverdracht voor de mainstream

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 4 hebben meerdere ondernemers en organisaties gewezen op het belang van experimenteerruimte. Door te experimenteren kun je er bijvoorbeeld sneller achter komen hoe nieuwe activiteiten in de praktijk uitpakken, en kan het helpen de balans te vinden tussen natuurbehoud en ondernemen. In haar reflectie hierop geeft de respondent van EZ²¹ aan experimenteerruimte belangrijk te vinden, en dat je dit bijvoorbeeld creëert door activiteiten (zoals bouwen van hutten in de natuur) tijdelijk toe te laten. De overheid zou daar flexibeler in kunnen zijn, aldus de respondent.

De Omgevingswet die in 2019 in werking treedt, brengt hier mogelijk al verbetering in. Zo bevat deze wet een experimenteerbepaling in art. 23.3 Ow. Daarmee zou (verdere) inzet vanuit EZ voor de maatregel 'zorg voor experimenteerruimte' wellicht minder nodig zijn. Echter ook voor de Omgevingswet zal gelden dat experimenteerruimte niet in strijd mag zijn met 'internationaal-rechtelijke verplichtingen', zoals de *nee, tenzij*-regimes van bijvoorbeeld habitattoets en soortentoets: dergelijke toetsen zouden in concrete gevallen een blokkade kunnen opwerpen voor gebiedsontwikkeling en/of verdienmodellen.

Verder is al opgemerkt dat vooral ondernemers zijn geïnterviewd die koploper zijn. Het bieden van experimenteerruimte is dan ook typisch een behoefte van koplopers. Voor het bewerkstellings van een transitie waarbij de grote groep van mainstream ondernemer meegaat, zullen maatregelen zoals scholing en kennisoverdracht meer opportuun zijn. Zij zullen meer geneigd zijn om voorbeeld te nemen aan succesverhalen dan zelf te experimenteren. Een voorbeeld van een dergelijk succesverhaal is het zogenoemde KAMM-convenant waarbij landgoedeigenaren samenwerken door te schuiven met stukken NNN waardoor er meer ontwikkelruimte komt (zie ook tekstkader 5.1).

Samenwerken: successen, maar ook verbeterpunten

Uit de interviews komt de samenwerking tussen Natuurmonumenten aan de ene kant, en agrarische, c.q. recreatie ondernemers aan de andere kant, als positief naar voren. De VGG lijkt voornamelijk de enige actor te zijn die sterk met Natuurmonumenten van mening verschilt: niet alleen wat betreft gronden die voor 2011 aan Natuurmonumenten zijn toegekomen, maar bijvoorbeeld ook in de vorm van veronderstelde oneerlijke concurrentie door schaalvoordelen²². Dat schaal een concurrentievoordeel kan bieden werd bijvoorbeeld door ook Leisureland onderkend. Het is echter de vraag of

²¹ Zoals ook al aangegeven in hoofdstuk 4 betreft het hier de reactie van 1 beleidsmedewerker van EZ.

²² Schaalvoordelen refereren aan het feit dat grote organisaties efficiënter kunnen opereren. Bijvoorbeeld doordat de gemiddelde kosten per eenheid lager zijn omdat vaste kosten gespreid worden over meer eenheden output. Ook kan door toenemende schaal de variabele kosten als deze dalen, bijvoorbeeld doordat een ondernemer korting krijgt omdat hij grondstoffen in grotere hoeveelheden kan inkopen.

schaalvoordelen daarmee tot oneerlijke concurrentievoordelen leidt – zoals de VGG stelt – òf dat het juist kansen biedt voor nieuwe verdienmodellen in een markt waar de marges klein zijn. Een feit is dat in andere sectoren van onze economie er ook grote en kleine ondernemers naast elkaar bestaan. Tevens werd tijdens de interviews herhaaldelijk de relatie gelegd tussen i) nichekenmerken als uniciteit en gebiedseigenheid, en ii) verdienmodellen. Ook kleinschaligheid is daarbij een niche voor bepaalde groepen van consumenten. Bij natuur en recreatie lijkt daarmee zowel behoefte te zijn aan kleine, specifieke nichemarkten als voor grote spelers als de TBO en Leisureland.

Echter, een kleine schaal kan wel degelijk een belemmering zijn bij grondaankoop door particulieren. Immers, in vergelijking met TBO's zullen zij minder middelen en expertise hebben voor verwerving en inrichting. Ondersteuning bij het voorfinancieren van grond en het leveren van kennis omtrent verwerving en inrichting (wat voorheen DLG deed), werd dan ook regelmatig genoemd. Een andere manier om schaalnadelen te reduceren is als regionale overheden plannen op gebiedsniveau beoordelen in plaats van op het niveau van het terrein van een individueel ondernemer, zoals de gemeenten Ede en Utrechtse Heuvelrug (zie tekstkader 5.1) nastreven.

Verder zijn – wat betreft samenwerken – enige knelpunten geconstateerd tussen recreatie-ondernemers en landgoedeigenaren. Zo klagen recreatieondernemers dat landgoederen lang niet altijd toegankelijk zijn en klagen landgoedeigenaren over de rommel die recreanten op hun terrein achterlaten. Ook zijn recreatieondernemers nogal eens kritisch over de samenwerking met gemeenten. Aangezien de lagere overheden sinds de huidige decentralisatiegolf steeds meer verantwoordelijkheid hebben gekregen en zullen krijgen bij het stellen van kaders waarbinnen ondernemers mogen opereren, is het niet verwonderlijk dat daar wrijving plaats kan vinden²³. Gemeenten moeten immers niet alleen het regionaal-economische belang borgen, maar ook de natuurbelangen. Tegelijkertijd laat het convenant van de Utrechtse Heuvelrug zien dat particuliere ondernemers ook heel positief kunnen zijn over de rol van gemeente en provincie. Investeren in samenwerken en elkaars standpunten leren kennen zijn daarmee sleutelwoorden voor een goede relatie tussen gemeenten en ondernemers.

Tekstkader 5.1: Het convenant KAMM

Het convenant KAMM houdt in dat de landgoederen Het Kombos, Anderstein, Maarsbergen en Huis te Maarn (samen KAMM), de gemeente Utrechtse Heuvelrug en de provincie Utrecht een samenhangend pakket aan maatregelen hebben opgesteld om gebiedsbrede meerwaarde te creëren naast individuele ambities van eigenaren om hun landgoederen toekomstbestendig te kunnen houden. De gemeente en de provincie werken mee aan kwaliteitsverbetering, duurzame instandhouding en openstelling van de KAMM-landgoederen. De landgoedeigenaren spannen zich in om natuur te beheren en ecologische verbindingen te realiseren. Ook voeren Waterschap Vallei en Veluwe en de provincie Utrecht een gezamenlijk verdrogingsonderzoek uit in het gebied. De openstelling van de landgoederen wordt kwalitatief verbeterd met routes en bebording.

Bron: Convenant KAMM, Provincie Utrecht, Utrecht 2015

Gemeenten zijn een belangrijke overheidslaag bij ondernemen met natuur

Het gemeentelijk niveau is belangrijk voor particuliere initiatieven wat betreft natuur. Gemeenten zijn immers het eerstelijns loket en vaak ook bevoegd gezag bij vergunningverlening aan ondernemers en zoeken daarbij bij voorkeur voortdurend naar de balans tussen natuurbescherming en ruimte bieden aan ondernemers. In de komende Omgevingswet is de gemeente zelfs ten principale bevoegd tenzij daarover andere regels zijn gesteld (art. 2.3 lid 1 Ow). Een zorgvuldige besluitvorming waarbij tevens gelijke gevallen gelijk worden behandeld kost tijd. Vanuit ondernemers gezien kan de procedure omtrent vergunningen daarmee echter als bureaucratisch worden ervaren.

²³ Zie Kistenkas, 2012, vanaf pagina 22. Hij stelt de vraag wat een goede balans is tussen autonomie voor provincies en gemeenten en hiërarchie vanuit Den Haag. Hij stelt dat wij in dit land altijd hinken op twee gedachten: we willen het allebei. Dat is per definitie problematisch.

Zoals hierboven opgemerkt kwam er vooral vanuit de recreatiesector kritiek op de gemeenten: in meerdere interviews werd vanuit deze sector betwijfeld of gelijke gevallen wel gelijk werden behandeld²⁴. Een gemeente als Ede benadrukte echter dat het streven, en ook de praktijk, wel degelijk is dat gelijke situaties zo veel mogelijk gelijk worden behandeld. Het punt waar de gemeente op wijst is dat in de praktijk cases zelden hetzelfde zijn. Een situatie is vaak heel specifiek: je hebt daarmee vaak geen gelijke monniken en dus ook geen gelijke kappen. Zo gedooft Ede geen huisvesting van arbeidsmigranten in vakantiehuisjes, terwijl sommige andere gemeenten dat wel toestaan. Maar dat zijn dan weer geen Natura 2000-gebieden, dus dat kan je ook niet zomaar met elkaar vergelijken. Hoewel gemeenten dus wel enige vrijheid hebben om initiatieven van ondernemers wel of niet toe te staan – denk bijvoorbeeld aan permanente bewoning van vakantiewoningen – wordt die vrijheid begrensd door wettelijke kaders zoals bijvoorbeeld Natura 2000 uit de Vogel –en Habitatrichtlijn of de ‘nee, tenzij’-regimes uit bijvoorbeeld het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

Dit neemt niet weg dat de *perceptie* van verschillende behandeling bij recreatie wel degelijk wordt gevoeld. Naast de *inhoud* (wat mag wel en wat mag niet, en hoe verschillen gemeenten in de besteding van inkomsten uit toeristenbelasting) spelen daarbij ook verschillen in *proces* een rol: zo constateert Leisurelands dat wat in de ene gemeente drie jaar duurt, in een andere gemeente wel twaalf jaar kan duren. Hoewel gemeenten aangeven in ieder geval te streven naar gelijke behandeling *binnen* hun gemeente, zijn verschillen *tussen* gemeenten niet uit te sluiten en wellicht ook een onvermijdelijk gevolg van het staatsrechtelijke concept van de gedecentraliseerde eenheidsstaat²⁵.

Wellicht speelt hier een rol dat we te maken hebben met koplopers die nieuwe, en soms unieke initiatieven nemen waar gemeenten nog geen ervaring mee hebben. Besluitvorming rond nieuwe vraagstukken zullen meer tijd vergen dan routinevraagstukken.

Om het Natuurnetwerk Nederland te realiseren, zijn de provincies de verantwoordelijke bestuurslaag. Tijdens de interviews werd opgemerkt dat de mate waarin provincies natuurdoelen realiseren aanzienlijk kan verschillen. Omdat dergelijke ontwikkeltrajecten een langetermijninzet vragen, werd gesteld dat een zittingstermijn van vier jaar voor Provinciale Staten en College van Gedeputeerde Staten hiervoor te kort is.

De keuze voor decentralisatie is dan ook niet zonder kritiek. Zo stelt Kistenkas (2012) dat we op twee gedachten hinken: we willen zowel de voordelen van centralisatie (gelijke behandeling) als die van decentralisatie (maatwerk). Dat is per definitie problematisch: in Kistenkas (2012) leest men argumenten voor herwaardering van meer centralisatie, deconcentratie (middels rijksdiensten) of hooguit gedecentraliseerde centralisatie.

5.3 Discussies omtrent de rol van grond(prijzen)

Het onderzoek richt zich op natuurinclusief ondernemen door drie grondgebonden sectoren: landbouw, recreatie en landgoederen. Bij initiatieven rondom natuurinclusief ondernemen speelt grond dan ook een belangrijke rol. Denk bijvoorbeeld aan transities als natuurontwikkeling op landbouwgrond (natuurboer), het opkopen van gebieden door Leisureland, alsook het onderwerp gelijke behandeling grondaankoop (VGG). Met andere woorden, wat de VGG wil, wat de natuurboer en Leisureland al doen, is een ontwikkeling van meer particuliere inbreng bij de verwerving en inrichting van natuur. In termen van figuur 2.2 zou dat dus een ontwikkeling zijn naar meer particuliere, en minder publieke inbreng bij de verwerving van grond. Indien de bestemming van de grond daarbij verandert – bijvoorbeeld als landbouwgrond in natuur wordt omzet – heeft dat ook gevolgen voor de grondprijs. Als de bestemming van de grond echter ongewijzigd blijft, verandert de grondprijs in principe ook niet.

²⁴ Wat daarbij opviel is dat veel geïnterviewden de (juridisch beladen) term ‘willekeur’ gebruikten in plaats van bijvoorbeeld ‘verschillen’. Feitelijk gaat het om (beleids- en rechts) verschillen tussen de lagere overheden.

²⁵ De hybride staatsorde van de gedecentraliseerde eenheidsstaat is een grondwettelijk concept en aldus hinkelt men ten onzent dus voortdurend op twee gedachten: hiërarchie en lokale/ regionale autonomie. Zie ook FH Kistenkas, Recht voor de groenblauwe ruimte, Wageningen 2012, p. 22 ev. Kortom, dit is eigenlijk een algemeen staatsrechtelijk probleem.

Ook speelde er de discussie of kleine particulieren financieel wel in staat zouden zijn grond te kopen. Daarbij werd niet expliciet benoemd dat hoge grondprijzen de directe belemmering zouden zijn, maar meer de beperkte financiële mogelijkheden van kleine particulieren. Mogelijk dat het herintroduceren van een intermediair als DLG middels voorfinanciering hier verbetering in kan aanbrengen.

Bij de transitie naar biologische landbouw was grondprijs echter een prominent onderwerp van discussie tijdens enkele interviews. De meningen verschilden aanzienlijk ten aanzien van de vraag of de (hoge) grondprijs wel of niet een transitie naar biologische landbouw zou belemmeren. Volgens de sector en ook Staatsbosbeheer was de grondprijs wel degelijk een belemmering, terwijl dit vanuit EZ werd tegengesproken. De respondent van EZ stelt dat de overheid al voor een pachtprijs plafond zorgt en dat verder ingrijpen in pachtprizen de transitie naar biologische landbouw niet zal bevorderen. De echte bottleneck is volgens de respondent dat de zuivelindustrie geen nieuwe biologische boeren meer wil aannemen. Er is dus een bottleneck aan de markt kant. Vanuit onderzoek wordt beaamd dat pachtprizen hoog zijn: met name de prijzen van geliberaliseerde pacht (korter dan zes jaar) zijn relatief hoog, aldus Silvis (*persoonlijke mededeling*, Wageningen Economic Research). Echter, de constatering van de respondent van EZ dat de ontwikkeling van de biologische landbouw wordt beperkt door de afzetmogelijkheden werd als terecht beoordeeld. De beperking aan de afzetkant is de vrees van de aanbieder om de markt te overvoeren en de (meer)prijs te bederven. De maximale prijs van reguliere pacht zal naar verwachting volgend jaar worden verlaagd, na de forse prijsstijging dit jaar. De verwachting is niet dat hiervan veel effect uitgaat op de overgang naar biologische landbouw. De pachtnormen zijn volgens Silvis *et al.* (2016) dan ook geen beleidsinstrument voor de bevordering van de biologische landbouw. Daar komt bij dat hooguit 40% van de ondernemers werkt met pachtgrond, en daarvan is een groeiend deel geliberaliseerde pacht (zie hoofdstuk 3), waar de overheid geen invloed op heeft.

Een individuele verpachter zou wel een stimulans kunnen geven aan biologische landbouw door de pachter als tegenprestatie een lage pachtprijs in rekening te brengen. Maar wie doet dat? In Nederland is de grond schaars en moet biologische landbouw concurreren met intensieve en hoogproductieve landbouw. In gebieden met een lage grondprijs en minder intensieve landbouw (zoals in Oost-Europa) kan eenvoudiger aan de voorwaarden voor biologische landbouw worden voldaan.

Hoewel de meningen over ingrijpen in pachtprizen als stimulans voor biologische landbouw aanzienlijk verschillen, hangen hoge grond –en pachtprizen wel samen met de intensiteit van het gebruik. In tekstkader 5.2 worden voorbeelden van gegeven van mogelijke beleidsinstrumenten om de prijs van de grond te drukken: 1) kwalitatieve verplichting op grond, en 2) handelbare ontwikkelingsrechten.

Tekstkader 5.2: Voorbeelden van beleidsinstrumenten om beperking op grond op te leggen, met compensatie

Bestemmingsplannen bepalen in grote mate hoe de grond gebruikt mag worden, bijv. door de bestemming natuur, landbouw of bouwgrond. Dit heeft direct invloed op de waarde van de grond. Wanneer een gemeente besluit de bestemming van een stuk grond te veranderen van landbouw naar bouwgrond, dan stijgt de waarde van dat stuk grond onmiddellijk. Door beperkingen op te leggen aan een stuk grond, kan de waarde (en ook de pacht) gedrukt worden. Tegenover die beperking moet dan wel een compensatie staan. Deze constructie staat bekend onder de naam: kwalitatieve verplichting. Om natuurinclusieve landbouw te stimuleren, kan de overheid ervoor kiezen om op een stuk (landbouw)grond een kwalitatieve verplichting te leggen, en de boer hiervoor te compenseren. De boer legt zich dan op dat stuk grond toe op natuurboeren. (Luijt, 2003)

Het instrument handelbare ontwikkelingsrechten wordt in de VS vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw toegepast. Uitgangspunt in de VS is dat gebieden die niet mogen verstedelijken financieel worden gecompenseerd door gebieden die dat wel mogen. Dit gebeurt door ontwikkelingsrechten toe te kennen aan grondeigenaren in gebieden waar niet-profijtelijke ontwikkelingen worden gestimuleerd. Deze ontwikkelingsrechten zijn vervolgens een voorwaarde om profijtelijke ontwikkelingen elders te kunnen realiseren. Een dergelijk instrument tast de eigendomsrechten niet aan, maar laat deze op een andere locatie tot gelding komen, zonder financiële last voor de overheid.

(Bruil *et al.*, 2004; zie ook LEB, 2005: blz. 76/77)

5.4 Maatregelen die worden genoemd, maar al (gedeeltelijk) geregeld zijn

Voor een deel van de tijdens de interviews genoemde maatregelen geldt dat ze al in gang zijn gezet, maar dat de geïnterviewden er (nog) onvoldoende van merken, of dat het niet optimaal functioneert. Een voorbeeld hiervan is de regeling tijdelijke natuur. Een ondernemer mag tijdelijk aangelegde natuur weliswaar vervangen door een rode bestemming, alleen dient wel een speciale procedure hiervoor te volgen (zie tekstkader 5.3). Sommige ondernemers kunnen dit wellicht inschatten als teveel rompslomp.²⁶

Tekstkader 5.3: Regeling Tijdelijke Natuur

In juni 2015 is de beleidslijn Tijdelijke Natuur gepubliceerd in de Staatscourant. Deze regeling speelt in op het probleem dat veel grondeigenaren met ontwikkelplannen proberen te voorkomen dat op hun gebied beschermde soorten zich vestigen, omdat ze bang zijn dat – vanwege de Flora- en faunawet – anders vertragingen optreden bij de uitvoering van de ontwikkelplannen. Dat is jammer, want ook tijdelijke natuur draagt bij aan natuurbehoud. Zaden en jonge dieren kunnen zich vanuit het tijdelijke gebied verspreiden naar de omgeving, en zo bijdragen aan het in stand houden van de soort.

De regeling biedt mogelijkheden om, onder bepaalde voorwaarden, ontheffing te krijgen om de natuur te verwijderen. De voorwaarden zijn:

- De bestemming van het terrein hoeft nog niet vast te liggen in een bestemmingsplan, maar het mag geen natuur zijn.
- Als er al beschermde soorten op het terrein zijn, moet men zich houden aan de bestaande regels.
- De tijdelijke natuur kan ontstaan door niets te doen, maar men mag ook tijdelijke voorzieningen treffen waardoor soorten zich er gaan vestigen.
- Het terrein is minimaal een jaar beschikbaar voor tijdelijke natuur.

Om ontheffing aan te kunnen vragen moet wel eerst onderzocht worden of op de betreffende grond al beschermde soorten voorkomen. Dit moet gebeuren door een ecologische deskundige. Bij het opruimen van de tijdelijke natuur moet men zich eveneens laten begeleiden door een ecologisch deskundige.

(Bron: website RVO.nl).

In een ander interview werd aangegeven dat de ecologische kennis ontbreekt om meer natuurvriendelijk te ondernemen. Een maatregel om deze kennis makkelijk in te vliegen, zou welkom zijn. Nu worden er al kennisvouchers verstrekt, waarmee kennis ingekocht kan worden. Echter, er wordt veelal wel een financiële bijdrage van de ondernemer gevraagd en de procedure kan als ingewikkeld ervaren worden. (zie bijv. GreenBrainsVoucher en MIT-Kennisvoucher.) Ook is er een fiscale regeling om de financiële lasten van het inkopen van kennis te verlagen (zie WBSO-regeling).

Een ander voorbeeld is de roep om meer flexibiliteit en minder bureaucratie: mogelijk dat de Omgevingswet die in 2019 in werking treedt hier verbetering in aanbrengt (zo bevat deze wet bijvoorbeeld een experimenteerbepaling in art. 23.3 Ow) , alleen nu merken ondernemers dat nog niet.

Ook kan het per actor verschillen of een maatregel (voldoende) is ingevoerd en nodig is. Een voorbeeld is de gelijke behandeling grondaankopen. De VGG zou willen dat een deel van de gronden die vóór 2011 om niet of onder de marktprijs aan de TBO's in eigendom zijn gegeven, alsnog openbaar worden verkocht²⁷. In de ogen van actoren zoals Natuurmonumenten en EZ is deze maatregel niet nodig, en is het voldoende dat er sinds 2011 sprake is van gelijke behandeling²⁸.

²⁶ De campinghouder gaf aan dat hij meer natuur op zijn terrein zou gaan ontwikkelen als hij de die natuur later een andere bestemming kan geven, zonder het risico van een hoop rompslomp als er een zeldzame soort op zou komen.

²⁷ Zoals opgemerkt in hoofdstuk 3 werd in 2011 de juridische gelijkstelling tussen private en publieke natuurbeheerders gerealiseerd.

²⁸ Wat is *de iure* gelijkheid? In een Duitse zaak is een zekere ongelijkheid goedgekeurd want in het geval van een TBO zou je mogelijksterwijs al gauw kunnen spreken van een DAEB (dienst van algemeen economisch belang). Zie ook Kistenkas, 2016, p. 30 over gelijkberechtigting.

Intussen leidde de Verklaring van Linschoten (een akkoord uit 2009 tussen FPG en TBO's) tot een inmiddels geheel nieuwe subsidieregeling voor grondverwerving EHS (nu NNN) die voor iedereen gelijkelijk openstaat en ook door de Europese Unie is goedgekeurd en niet als verboden staatssteun is aangemerkt.

Ook kan het voorkomen dat bepaalde maatregelen minder urgent zijn geworden omdat bijvoorbeeld lokale / regionale overheden ondersteuning bieden. Denk daarbij aan het convenant tussen de provincie, de gemeente en landeigenaren op de Utrechtse Heuvelrug: dit levert de landeigenaren maatwerk op, helpt hen met de regelgeving omgaan (vermindering bureaucratie) en levert schaalvoordelen op²⁹. Met andere woorden, maatregelen kunnen op regionaal niveau niet of minder nodig zijn omdat overheden daar al ondersteuning bieden. Dit kan ook gelden voor de genoemde maatregel om toeristenbelasting inzetten voor gebiedskwaliteit; bij de gemeente Ede komen uitgaven die aan toerisme & recreatie toegerekend kunnen worden, vrij goed overeen met de inkomsten uit toeristenbelasting.

5.5 Belangentegenstellingen

Tijdens de interviews bleek dat het lastig was om maatregelen te relateren aan de drie P's: People, Planet en Profit. Denken in termen van baten en vooral belangen lag meer voor de hand. In hoofdstuk 2 is ingegaan op de diverse typen van baten die verbonden zijn met natuur. Deze baten kunnen bij verschillende actoren terecht komen zoals bewoners, terreineigenaren, recreanten, et cetera. Daarnaast is er de overheid die publieke baten als realisatie en behoud van natuur moet borgen. Daarmee hebben diverse actoren belangen bij natuur die soms met elkaar kunnen conflicteren. Enkele voorbeelden hiervan die uit de interviews naar voren kwamen zijn:

- Omwonenden van natuur hebben behoefte aan stilte, recreatieondernemers willen geld verdienen aan activiteiten zoals events. Oftewel, het ene private belang (rust bewoners) versus het andere private belang (inkomsten ondernemer).
- Recreatieondernemers willen toegang tot natuur, landgoedeigenaren willen geen last hebben van rommel die recreanten achterlaten. Oftewel, het ene private belang (schoon landgoed) versus het andere private belang (openstelling voor klanten ondernemer).
- Ondernemers en TBO's klagen over procedures als barrière voor natuurinclusief ondernemen. Tegelijkertijd is bescherming van hun kapitaal – namelijk de natuur – gebaat bij goede regelgeving. Oftewel, het private belang (ruimte om te ondernemen) versus het publieke belang (natuurbehoud).
- De (regionale) politiek wil werk en inkomen voor de regio genereren, maar wil ook natuur behouden. Oftewel, het ene publieke belang (werkgelegenheid) versus het andere publieke belang (natuurbehoud).
- De VGG wil dat gronden die vóór 2011 voor niks aan de TBO's in eigendom zijn gegeven, alsnog openbaar worden verkocht. Natuurmonumenten is hier op tegen en betwijfelt ook of particuliere eigenaren dan überhaupt wel enige grondaankoop van betekenis zouden gaan doen. Ook wat de respondent van EZ betreft is het op enigerlei wijze compenseren van landgoedeigenaren voor grondaankopen van TBO's die voor 2011 hebben plaatsgevonden, niet aan de orde.

Met andere woorden, de belangen verbonden met natuur kunnen verschillen en conflicteren (binnen de klassieke trits: natuurbescherming, -benutting en -beleving). Ook kan het belang van een ondernemer naar verloop van tijd veranderen, zoals de landgoedeigenaar die eerst de financiën op orde wil hebben en daarna meer met natuur wil doen. Daarbij kunnen zowel publieke en private belangen met elkaar conflicteren, als publieke met publieke belangen, alsook private met private belangen. Hoewel belangen met elkaar kunnen botsen, zien we ook voorbeelden waarbij dergelijke belangentegenstellingen verminderd of zelfs weggenomen worden. Neem bijvoorbeeld de Utrechtse

²⁹ Op zichzelf kan een convenant (een overeenkomst/agreement tussen diverse stakeholders) niet in strijd handelen met wettelijke *nee, tenzij*-regimes zoals habitattoets of EHS-toets: die toetsen kunnen een juridische blokkade opwerpen voor gebiedsontwikkeling en/of verdienmodellen (zie: Kistenkas, 2014), maar mogelijk kunnen zij wel samenwerking bevorderen. Oftewel, een convenant is geen Haarlemmerolie of een truc om de wet te omzeilen.

Heuvelrug waarbij de gemeente de eventuele rommel van campinggasten die het landgoed bezoeken opruimt. De samenwerking met de gemeente zorgt er tevens voor dat de landgoedeigenaren in procedures worden ontlast. Met deze samenwerking wordt ook een gemeentelijk belang behartigd, namelijk dat mensen op de landgoederen kunnen wandelen en fietsen. De recreatieondernemer die dance-events in recreatieplassen organiseert, compenseert de omwonenden door hen vrijkaarten te geven van enkele tientjes per persoon. Tevens merkt deze recreatieondernemer dat als de economische noodzaak (krimp) toeneemt, hij meer ruimte krijgt voor events.

Belangentegenstellingen kunnen zelfs leiden tot juridische geschillen. Om natuurinclusief te kunnen ondernemen zijn TBO's steeds meer economische activiteiten gaan verrichten. Daarmee zou Natuurmonumenten, in ieder geval voor een deel van hun activiteiten, gekwalificeerd kunnen worden als onderneming. Volgens de VGG zouden provincies onrechtmatige staatssteun verleend hebben aan de terreinbeherende organisaties (TBO's) Natuurmonumenten en de twaalf provinciale landschappen door op basis van de toen nog geldende PNB-regeling (Regeling subsidies particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties) aankoopsubsidies te verstrekken en door natuurgronden onder de marktprijs door te leveren. Een Amsterdams Zuid-as advocatenkantoor verstuurde namens de VGG diverse sommatiebrieven naar provincies. Ook eiste de VGG intrekking van de overheidssteun van 30 miljoen euro voor de aanleg van de Marker Wadden in het Markermeer³⁰, zie tekstkader 5.4.

De Europese Commissie heeft vorig jaar deze staatssteun onrechtmatig geoordeeld omdat deze niet van tevoren was aangemeld. Een procedurele fout dus, maar inhoudelijk heeft de Commissie de steun alsnog verenigbaar verklaard met de interne markt. Ook de nieuwe subsidieregeling voor aankoop van natuurgronden is inmiddels goedgekeurd door de Commissie. Daarbij verwijst de Commissie naar een soortgelijke regeling in Duitsland. De Commissie accepteert ook in die Duitse zaak dat land verworven moet worden om als natuur te worden gebruikt voor een samenhangend nationaal netwerk van natuurgebieden (zoals bijvoorbeeld bij ons de NNN). Natuurbeschermingstaken in het belang van de samenleving als geheel kan, zo gaat de Commissie verder, een zogenoemde dienst van algemeen economisch belang (DAEB) vormen en DAEB is een bekende rechtvaardigingsgrond in het EU-mededingingsrecht.³¹ De VGG heeft evenwel beroep ingesteld bij het Gerecht van de Europese Unie tegen de goedkeuringsbeschikking van de Europese Commissie voor de PNB-regeling.

Tekstkader 5.4: Marker Wadden: conflict tussen Natuurmonumenten en VGG

Door het verrichten van economische activiteiten concurreert de Vereniging Natuurmonumenten met andere private partijen die zich toeleggen op aan natuurbeheer gerelateerde economische activiteiten. Op de Marker Wadden zullen waarschijnlijk economische activiteiten verricht worden zoals het uitbaten van een recreatiehaven en het ontvangen van bezoekers. Het project is dus niet alleen bedoeld om natuurherstel rondom van het Markermeer te bewerkstelligen. De betrokken overheden – het ministerie van Infrastructuur & Milieu, het ministerie van Economische Zaken en de provincie Flevoland – steken gezamenlijk meer dan € 30 miljoen in de Marker Wadden. Als de overheid geen gehoor geeft aan de sommatie dan zal de VGG overwegen een klacht in te dienen bij de Europese Commissie of een procedure te entameren bij de nationale rechter.

In voorgaande paragrafen zijn we ingegaan op vragen als: hoe gaat het met natuurinclusief ondernemen, waar loopt het goed, wat kan beter, en met welke maatregelen zou de Rijksoverheid natuurinclusief ondernemen verder kunnen ondersteunen. Oftewel, de eerste onderzoeksvraag uit hoofdstuk 1. In de paragrafen hierna gaan we in op verdienmodellen van natuurinclusief ondernemen en de vraag welke bijdrage van natuurinclusief ondernemen levert aan het bekostigen van natuur (onderzoeksvraag twee).

³⁰ Volkskrant, 25-3-2016 (R. Nijland, *Comite eist intrekken steun voor project Markermeer*).

³¹ De Verklaring van Linschoten (een akkoord uit 2009 tussen FPG en TBOs) heeft geleid tot een nieuwe subsidieregeling voor grondverwerving EHS (Kamerstukken II 2012/2013, 30 825, nr 181) de Europese Commissie keurde deze regeling goed (C(2011) 4945, 13 juli 2011). In de nieuwe regeling komt een ieder voor vergoeding in aanmerking. Zie Benhadi, 2016, p. 5-7 en Kistenkas, 2016, p. 30.

5.6 Verdienmodellen

In onderstaande paragrafen gaan we in op de vragen als: welke verdienmodellen voor ondernemen met natuur vinden we in de praktijk, en in hoeverre verschillen deze tussen de actoren.

5.6.1 Verdienmodellen ondernemers

We gaan nader in op de verdienmodellen van ondernemers. Zoals opgemerkt zijn vooral succesvolle ondernemers in de interviews betrokken, die mogelijk niet het beeld van de hele sector weergeven. De (succesvolle) natuurondernemers die we hebben geïnterviewd lijken vaak de volgende eigenschappen met elkaar gemeen te hebben: i) ze zitten vaak in meerdere netwerken van bijvoorbeeld belangenorganisaties en regionale netwerken, en ii) ze zijn creatief, communicatief, ondernemend, omgevingsbewust en hebben gevoel voor marketing. Niet alle ondernemers zullen over dergelijke eigenschappen beschikken. Van de andere kant zijn marges in de landbouw en recreatie vaak dusdanig klein dat vooral ondernemers met dergelijke eigenschappen kans van slagen hebben.

De natuurboer heeft met zijn unieke producten een niche weten te veroveren waarmee hij een dusdanig goede prijs kan krijgen dat de consument betaalt voor de natuurwaarde die hij op zijn terrein creëert. Met andere woorden, het verdienmodel is dat de consument betaalt voor de natuur: er komt geen subsidie voor natuur aan te pas. Daarbij maakt hij gebruik van de bijzondere natuur – en cultuurhistorische aspecten van zijn producten. De consument betaalt via de vlees en melkproducten die hij koopt mee aan de natuur op het terrein van de boer. De consument financiert dus mee aan natuur die hij over het algemeen nooit zal zien. Oftewel, met de verkoop van private goederen (melk en vlees) worden publieke baten van natuur gefinancierd, namelijk (vooral) niet-gebruiksbat. Het verdienmodel van de natuurboer leidt niet tot verpretparkisering van natuur, maar juist tot natuur met hoge biodiversiteitswaarden (zie tekstkader 5.5).

Leisurelands exploiteert de terreinen zelf en daarnaast geven zij de grond in erfpacht uit. De inkomsten uit parkeergelden, events en andere activiteiten als bootcamps, survival runs, jagen en vissen zijn vormen van vermarkting die het verdienmodel compleet maken. Uit deze inkomsten beheren zij het groen en de openbare ruimte; zij krijgen daarvoor geen subsidies. Verder zijn de terreinen gratis toegankelijk: alleen als bezoekers met de auto komen betalen ze parkeergeld. Leisurelands exploiteert 20 recreatieterreinen (circa 1800 hectare). Schaalgrootte is daarmee een factor van belang om te overleven in deze markt waar de marges dun zijn. Verder is krimp een marktkans. Dat wil zeggen, doordat de Achterhoek te maken heeft met krimp ging de betreffende gemeente akkoord met plannen van Leisurelands. Het kon daar omdat de nood hoog is en er door krimp werkgelegenheid wegvloeit. Verder creëert Leisurelands ook nieuwe natuur die in voorkomende gevallen hoge natuurwaarden heeft opgeleverd. Dit neemt niet weg dat omwonenden wel klagen hinder te hebben van grote activiteiten als dance events. Zo stuit de interesse die Leisurelands heeft in het Henschotermeer (provincie Utrecht) op verzet van omwonenden die vrezen voor een verstoring van rust en natuur, zoals zich dat al voordoet bij het Ultrasonic Festival op de Maarsseveense plassen³².

Een opsomming van diverse verdienmodellen van particuliere landgoederen (van natuurjaarkaart tot en met ruitpenning) biedt het boek *Waardevol groen* van het Innovatienetwerk.³³

³² <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/4349487/2016/08/01/Recreatieplassen-in-de-uitverkoop-bedrijven-nemen-exploitatie-over.dhtml>

³³ H. Kamerbeek, *Waardevol groen*, InnovatieNetwerk, Utrecht 2012

Tekstkader 5.5: Verpretparkisering van natuur

Omwonenden: pas op met het privatiseren van recreatiemerren

Gemeenten willen van hun recreatieplassen af, want het onderhoud is te duur. Bedrijven kunnen er geld verdienen aan horeca, waterskiën en festivals.

Op steeds meer plekken nemen commerciële uitbaters het beheer van zwemwater over van gemeenten in geldnood. Met festivals, horeca en watersportactiviteiten verdienen ondernemers geld aan de plassen en meertjes. Dit tot grote frustratie van bewonersverenigingen, die vinden dat geld en ambitie van gemeenten ten koste gaan van natuur en rust.

Recreatiemerren zijn een snel veranderende en concurrerende markt geworden. Onderhoud van zwemplassen is duur en levert gemeenten weinig op. Private uitbaters kunnen volgens provincie Utrecht, Gelderland en Recreatieschap Midden-Nederland bovendien beter inspelen op de vraag van recreanten. Activiteiten rond de plassen, zoals waterskiën, hippe horeca of dance events, zetten gemeenten op de kaart en brengen geld op.

Een mooi groen decor

Een bedrijf dat steeds meer zwemplassen beheert, is Leisurelands. De firma exploiteert inmiddels twintig plassen op de Veluwe, in de Achterhoek, bij Nijmegen en in Noord-Limburg. Met een hek en slagbomen worden de meertjes na overname afgezet.

Bezoekers kunnen zich vermaken bij de strandtent, de golfbaan of met waterskiën. Voor de kinderen is er een kabelbaan of een piratenschateiland. Leisurelands verdient aan parkeergeld en pacht van ondernemers die jachthavens, kiosken, restaurants of wellness resorts uitbaten. "Gemeenten willen van hun plassen af", zegt directeur van Leisurelands Erik Droogh. "Het scheelt subsidie en zorgt in krimpregio's voor werkgelegenheid. Wij zorgen voor de bezoekers, de ondernemers voor entertainment. En dat tegen een mooi groen decor."

Vorig jaar verdiende Leisurelands 2,6 miljoen euro aan 5,8 miljoen bezoekers. Een deel hiervan komt uit 650 jaarlijkse evenementen rondom de plassen. Zoals het muziekfestival *Down the Rabbit Hole* bij recreatieplas De Groene Heuvels in Gelderland. Dit jaar trok het festival 20.000 bezoekers. De organisatie wil naar 35.000 toe.

Leisurelands nam in 2013 vijf recreatiegebieden over van gemeenten, en voert gesprekken over nieuwe overnames. Waar, dat wil Droogh niet zeggen. Mogelijk heeft Leisurelands interesse in het Henschotermeer, dat te midden van bossen en heide in de provincie Utrecht ligt. Het beheer ligt nu nog bij de overheid. Maar landeigenaar Den Treek-Henschoten, Provincie Utrecht en de betrokken gemeenten zoeken voor 1 januari 2018 een private uitbater. Bewoners uit het nabijgelegen Maarn en Woudenberg vrezen voor de rust en natuur van hun geliefde recreatiemeer.

(Bron: Artikel Trouw: Jenda Terpstra – 01/08/16, 12:24)

5.6.2 Verdienmodellen terreinbeherende organisaties

De beide TBO's Staatsbosbeheer (SBB) en Natuurmonumenten (NM) hebben diverse inkomstenbronnen, waarvan subsidies de belangrijkste zijn (ongeveer de helft van de inkomsten)³⁴. Daarnaast zijn bij Staatsbosbeheer vooral houtopbrengsten belangrijke inkomsten en bij Natuurmonumenten inkomsten uit fondsenwerving (vooral contributies leden).

Interessant is dat EZ het van belang acht dat verdienmodellen verder worden ontwikkeld en dat degene die baten van natuur hebben ook aan natuur meebetalen. Een toegangspoort met entreeheffing is daarbij een prima voorbeeld van de baathebber betaalt, aldus de respondent van EZ. Maar dat moet niet overal toegepast worden en de prijs mag geen grote barrière worden voor bezoekers. Echter, als de overheid minder subsidies geeft is het redelijk om kosten van natuur meer bij de gebruiker te leggen (profijtbeginnel).

³⁴ Bron: jaarverslagen Staatsbosbeheer, respectievelijk Natuurmonumenten voor 2015.

Bovenstaande sluit aan bij figuur 2.1 in hoofdstuk 2: wanneer SBB entree gaat heffen voor natuurgebieden verschuift men deels van producent van publieke goederen naar meer clubgoederen. Overigens, SBB is begonnen als organisatie voor productie en verkoop van hout, wat een privaat goed is. Dus eerst was men producent van privaatgoederen (met name houtproductie), daarna bovenal producent van publieke goederen (natuur), en nu daarnaast steeds meer producent van clubgoederen. Een ander recent voorbeeld van het profijtbeginnsel is Utrechts Landschap die mountainbikers een klein bedrag laat betalen voor het gebruik van de speciaal daarvoor aangelegde MTB-tracks.

In paragraaf 5.7 gaan we in op de vraag wat deze verdienmodellen tot gevolg hebben voor de bijdrage van natuurinclusief ondernemen in de kosten voor natuur.

5.7 Wie dragen de kosten van natuurinclusief ondernemen?

In deze paragraaf gaan we in op de vraag welke bijdrage natuurinclusief ondernemen levert aan het bekostigen van natuur. Alvorens hier op in te gaan is het goed te benadrukken dat interviews en praktijk cases de belangrijkste bron zijn voor de beantwoording van deze vraag. Een volledig representatief beeld op landelijk niveau dient dan ook niet verwacht te worden.

Dit in acht nemende hebben we een aantal koplopers gezien die geheel zonder subsidie (recreatie) natuur ontwikkelen en beheren. Het gaat hierbij zowel om niche ondernemers (de natuurboer) als om een grootschalige ondernemer (Leisureland). Tevens zien we dat een TBO als Staatsbosbeheer steeds meer gericht is op het genereren van inkomsten uit de markt. Daarmee komt vanuit de ondernemers en organisaties die we hebben geïnterviewd het beeld naar voren dat de financiering van natuur wordt verbreed naar meer particuliere inbreng. Met andere woorden, deze koplopers lijken bezig te zijn met een transitie.

Zowel de geïnterviewde campinghouder, de natuurboer als de landgoedeigenaar zeiden er de voorkeur aan te geven om *zonder* subsidies te ondernemen. Deze ondernemers zijn voor hun inkomsten misschien niet direct afhankelijk van overheidsfinanciering, maar indirect kan dit wel het geval zijn (geweest).

Immers, verblijfsrecreatie-ondernemers verdienen aan het verblijf en de bestedingen van gasten en bezoekers. Maar de natuurlijke omgeving – die over het algemeen (mede) met overheidsgeld wordt gefinancierd – is daarbij van groot belang voor de keuze van de consument en daarmee essentieel voor het verdienmodel van de ondernemer. Het sluiten van een natuurgebied voor bezoekers – zoals bij een terrein van de Hoge Veluwe het geval was – heeft dan ook nadelige impact op het verdienmodel van de ondernemer.

Voor landgoedeigenaren zijn fiscale maatregelen belangrijk, en ook al zien zij dit niet als subsidie toch is het financiële effect van belastingaftrek hetzelfde als dat van subsidie. Een verdienmodel voor natuur lijkt nog niet overal te lukken, alhoewel men wel meer ruimte ervaart om hiertoe initiatieven te kunnen nemen. Of een landgoedeigenaar dit ook zal doen hangt ook af in hoeverre dit past bij het landgoed en de eigenaar.

Voor de natuurboer geldt dat de Rijksoverheid heeft geholpen bij het opzetten van de keten voor zijn producten. Na overheidssteun in de opstartfase heeft de natuurboer vervolgens een verdienmodel weten te ontwikkelen waarbij de *consument* betaalt voor het natuurbeheer. Meer in het algemeen geldt voor boeren die ondernemen met natuur dat zij vaak meedoen met agrarisch natuurbeheer, en daarvoor een vergoeding krijgen.

Voor de financiering van natuur lijkt daarmee toch nog steeds een belangrijke rol voor de overheid te zijn weggelegd. Hoewel de *perceptie* van ondernemers is dat ze prima zonder overheidssteun kunnen, is de *realiteit* vooralsnog dat de overheid in belangrijke mate bijdraagt aan de financiering van natuur. Maar ook al betaalt de overheid mee, dan nog kan de inbreng van ondernemers heel nuttig zijn.

5.8 Zijn er grenzen aan privaat ondernemen met natuur?

Er zijn grote verschillen *tussen* sectoren alsook *binnen* sectoren wat betreft publieke bijdragen aan natuur. Naast verschillen in wijze van financieren, kan ook de daarmee gegenereerde natuurkwaliteit sterk verschillen. Zo heeft de natuurboer naar verluid aanzienlijke – zelfs unieke – natuurwaarden weten te genereren. Daarentegen krijgen recreatieondernemers die plassen opkopen om deze intensief recreatief te exploiteren als kritiek dat daarmee de natuur wordt verstoord. Dit zijn weliswaar twee extreme voorbeelden, maar het geeft wel aan dat succesvolle natuurondernemers een zeer verschillende impact op intrinsieke natuurwaarden kunnen hebben, en dat een verpretparkisering van natuur de donkergroene natuurwaarden volgens sommigen kan aantasten. In termen van de baten-categorieën (zie figuur 2.3) zou dit laatste dus impliceren dat gebruikswaarden toenemen ten koste van niet-gebruikswaarden: dus een pijl van rechts naar links³⁵. Of dit in de praktijk daadwerkelijk op grote schaal zal gebeuren is de vraag. Immers, de regelgeving (zoals de Flora- en faunawet, en vanaf 1 januari 2017 de nieuwe wet Natuurbescherming) is niet minder streng geworden.

Omgekeerd zou een aantasting van natuur juist een negatieve impact kunnen hebben op de verdienmodellen van ondernemers. Immers, ondernemers gaven veelal aan dat de natuurlijke omgeving hun kapitaal is. Het Nederlandse landschap is de afgelopen jaren steeds meer aangetast³⁶, en daarmee komt de groene omgeving – met name van belang voor recreatieondernemers – steeds meer onder druk te staan. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) verwacht de komende decennia ingrijpende veranderingen in het landschap als gevolg van klimaatverandering en duurzaamheidsopgaven in het landelijk gebied. Zij adviseert de regering hier tijdig beleid op in te zetten om de verwachte transitie in goede banen te leiden. (Rli, 2016)

Omdat een groene omgeving bestaat uit natuur en landschap en van zulk belang is voor de ondernemers, zou een verdere aantasting daarvan een verdere ontwikkeling van natuurinclusief ondernemen kunnen beperken (zie tekstkader 5.6). Een aanbeveling richting Rijk is dan ook om het keren van deze trend mee te nemen in haar streven om groen ondernemerschap te ondersteunen³⁷.

Tekstkader 5.6: Toerisme en recreatie: niet alleen natuur, maar ook landschap

Knotwilgen en duinen zijn mooi genoeg. Parken van wereldklasse passen niet in Nederland, meent Klaas van der Veen, ontwerper van Explanation Design.

Op het Festival Nationale Parken op 17 maart [2016] nodigden staatssecretaris Van Dam en prinses Laurentien de bezoekers uit om tot Nationale Parken van Wereldklasse te komen. Meer bezoekers, ook toeristen.

Wat men zich bij wereldklasse voorstelt, kun je zien in twee recente Nederlandse natuurfilms 'De Nieuwe Wildernis' en 'Natuur in de Delta'. Die tappen uit een bekend vaatje: ontembare paarden onder dreigende lucht, en een slow motion wiekende zeearend boven een wetland. Ik vind het kitsch. "Maak de Nederlandse natuur opnieuw groot." Waarom is dat een slecht idee?

Natuur als een mooi decor, als remedie tegen onze scherpmpjescultuur of als veilige haven voor de korenwolf, alle drie leunen op een natuurbild uit de Romantiek. Een periode (heel lang geleden) waaraan we ook het wrede idee van de ware liefde te danken hebben. Natuur, groter dan de mens, paradijselijk en onschuldig, is toen uitgevonden. Het tegendeel en tegengif van onze gemechaniseerde verdorvenheid. Met deze natuur dingen we naar de toeristische wereldklasse.

³⁵ Een ander voorbeeld waarbij succesvol recreatie-ondernemen en natuur in conflict waren is het Nationaal Park de Hoge Veluwe. Het Nationaal Park de Hoge Veluwe heeft onlangs namelijk een gebied nabij een camping gesloten voor bezoekers, met als gevolg dat de gasten nu geen lange afstandswandelingen vanuit de camping meer kunnen maken.

³⁶ <http://www.wur.nl/nl/Expertises-Dienstverlening/Onderzoeksinstituten/Environmental-Research/show/Rapportcijfer-voor-landschap-in-2015-gedaald-tot-onder-de-6.htm>

³⁷ Zie de Rijksnatuurvisie.

Aflaat

Eén probleem: we hebben geen grootse natuur, behoudens op de Waddenzee en in de Oosterschelde (onder water). Dan maken we het toch? Nieuwe natuur, helende surrogaat-Serengeti, aan te leggen als aflaat voor infrastructuur of nieuwbouwwijk. Het verwezenlijken hiervan is duur, bovendien bereikt de club die bepaalt wat natuur precies moet zijn nooit overeenstemming over welke natuur we nu gaan herscheppen. Wat het ook wordt, de nieuwe natuur klopt niet. Da's logisch. De opvattingen die eraan ten grondslag liggen, zijn niet van nu.

Dan de toeristen. Nederlanders vinden drama-natuur geweldig, en hun eigen landschap gewoon. Buitenlanders vinden onze wisenten achter een hek om te giechelen, maar ons landschap? Zoiets hebben ze nog nooit gezien, zo veelvormig en afwisselend. Al op dag één, in het Rijks of het Mauritshuis, leren ze het Nederlandse landschap kennen: zompig boerenland met knotwilgen, duinen, zandverstuivingen en rivieren. Ook de Unesco-werelderfgoedlijst is duidelijk. Landscape. Een door en door Nederlands woord. De Nederlandse landschappen zijn van wereldklasse.

(Bron: Trouw, 7-4-16, Klaas van der Veen, Opinie pagina)

Ten slotte zit er volgens de respondent van EZ ook een grens aan natuurinclusief ondernemen: je kunt de donkergroene natuur (hoge biodiversiteitswaarden) niet (geheel) aan ondernemers overlaten. Daar zal toch een overheidsrol nodig blijven. Een overheidsmaatregel als het op gang brengen van de discussie over wat men wil met een gebied, alsmede het voorzien in maatwerk (zonering) is hier op zijn plaats. De overheid zal moeten helpen de balans te vinden tussen het verder ruimte bieden voor natuurinclusief ondernemen aan de ene kant, en het borgen van de donker en lichtgroene natuur aan de andere kant.

5.9 Reflectie vanuit de theorie

In hoofdstuk 2 zijn de vier theoretische kaders besproken. In deze paragraaf bespreken we in hoeverre de observaties uit de praktijk te herleiden zijn tot (elementen van) de theorieën, en wat dat zegt over de bruikbaarheid van deze theorieën voor het verklaren van gedrag over natuurinclusief ondernemen.

5.9.1 Marketingtheorie: het belang van niches en branding

Uit de interviews komt heel duidelijk het belang van een uniek product naar voren, alsook de branding ervan. Dat geldt niet alleen voor natuurvlees of -melk, maar bijvoorbeeld ook recreatieterreinen moeten een zekere uniciteit hebben. Het zijn typisch voorbeelden van niche markten voor specifieke groepen van consumenten, zoals rustzoekers, eventbezoekers, liefhebbers van biologisch voedsel, et cetera. En dat nichemarkten voor natuur-ondernemen zeer lucratief kunnen zijn, bewijst het succes van de natuurboer. Daarbij heeft overigens de Rijksoverheid natuurboeren wel geholpen met het opzetten van de keten. Door producenten te ondersteunen kan de overheid dus meehelpen de keuzemogelijkheden van consumenten te vergroten.

Echter, mogelijk zijn dergelijke nichemarkten met name voor relatief kleine groepen van consumenten interessant. Het is daarmee de vraag of er binnen één zo'n niche nog veel ruimte is voor meer ondernemers, of dat de markt al vrij snel verzadigd zal zijn. Met andere woorden, zijn er veel mogelijkheden voor een transitie van koplopers naar mainstream, of blijven nichemarkten voornamelijk het terrein van een kleine groep ondernemers?

Dit zal waarschijnlijk per marktsegment verschillen. Immers, Leisurelands bewijst dat de markt voor intensieve recreatie wel degelijk groot kan zijn. Echter, ook daar geldt weer dat elk terrein zijn eigen unieke mix van faciliteiten, activiteiten en dergelijke heeft.

5.9.2 Transitietheorie: een beweging vanuit koplopers

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 1 is de kern van de Rijksnatuurvisie dat van ondernemers, burgers en consumenten wordt verwacht dat zij belangrijke bijdrage gaan leveren in het beheren van natuur. Centraal staat een verschuiving van taken van overheid naar markt en maatschappij, oftewel een transitie van het natuurbeheer.

Entreeheffing is een voorbeeld van natuurinclusief ondernemen waarbij publieke goederen worden getransformeerd tot club goederen: zie ook figuur 2.1. Met entreeheffing betaalt de gebruiker: dus je betaalt alleen aan datgene waar je nut aan ontleent. De schaal waarop met name Leisureland dit (via parkeergelden) toepast is nieuw, en past bij wat je het begin van een transitie zou kunnen noemen. Een kanttekening is echter dat vroeger veel natuurgebieden van bijvoorbeeld Natuurmonumenten ook clubgoederen waren. Immers, je mocht in veel gebieden van Natuurmonumenten alleen wandelen als je betalend lid was, en daar werd je als wandelaar ook op gecontroleerd. Dus wat dat betreft is het niet iets heel nieuws. De natuurboer is een mooi voorbeeld van een omgekeerde beweging: in plaats van een verdienmodel waarbij een publiek goed gevormd wordt tot een clubgoed, wordt een publiek goed gefinancierd uit de verkoop van private goederen. De natuurboer heeft daartoe landbouw omgezet in natuur. In termen van figuur 2.1 betekent dit laatste dat een privaat goed in een publiek goed wordt omgezet. De consument koopt zijn marktproducten (voedsel) waarbij deze – ten gevolge van succesvolle branding – een dusdanige meerprijs hiervoor bereid is te betalen, dat hiermee publieke baten van natuur gefinancierd kunnen worden. Die natuurwaarden zijn overigens weer onderdeel van zijn branding / markt niche.

Uit de interviews zijn daarmee initiatieven naar voren gekomen die passen bij het beeld van een transitie. Soms via inhoudelijke heel verrassende initiatieven (zoals de natuurboer), en andere keer verrassend qua schaal van de activiteiten (Leisureland). Niet alleen werden er feitelijk initiatieven ondernomen, maar ook werd de wil geuit om (meer) initiatieven rondom natuurinclusief ondernemen te nemen indien de overheid bepaalde maatregelen zou nemen om dat mogelijk te maken.

De vraag is echter of dergelijke ondernemersinitiatieven voldoende zijn om een *transitie op grote schaal* te bewerkstelligen waarbij uiteindelijk ondernemers, burgers en consumenten een belangrijke bijdrage leveren aan natuur (zie hoofdstuk 1). Uit de interviews kwam immers naar voren dat het *realiseren* van EHS/NNN-natuur onvoldoende van de grond komt en dat daartoe *meer* overheidsbemoeienis (provincies) nodig zou zijn. Een eerder genoemde maatregel als het herintroduceren van een intermediair als DLG zou hier wellicht verbetering in kunnen brengen, alsook het verminderen van de bureaucratie. Van de andere kant werd ook *minder* overheidsbemoeienis (minder regels, meer experimenteer ruimte, etc.) genoemd als zijnde belangrijk voor de verdere ontwikkeling van natuurinclusief ondernemen.

5.9.3 Neoklassieke theorie: nuts maximaliserend gedrag, ook bij natuurondernemen

Welk deel van de observaties sluiten aan op de neoklassieke theorie? Het opkopen van natuurgebieden zoals Leisurelands dat doet, alsmede entreeheffing (bijv. Nationaal Park de Hoge Veluwe, Amsterdamse Waterleiding Duinen, een deel van Meijndel, landgoed de Horsten) zijn voorbeelden van natuurinclusief ondernemen waarbij (in sommige gevallen: voorheen vrij toegankelijke) gebieden na betaling betreden kunnen worden. Dit past binnen het kader van het nutsdenken: consumenten betalen alleen als ze gebruik maken van natuur, en de aanbieder ontvangt voor die functie-inkomsten van de gebruiker. De overheid komt er in principe niet aan te pas.

Wat eerst publiek werd beheerd en gefinancierd, wordt nu deels privaat opgepakt. Dit kan ertoe leiden dat een recreant nu een entreekaartje moet kopen voor een gebied dat voorheen gratis toegankelijk was, en dat kan leiden tot irritatie. Maar vanuit de economische theorie beredeneert kan deze verandering welvaart-verhogend zijn.

En festivals in een natuurgebied? Als negatieve externe effecten (zoals geluidsoverlast) niet worden doorberekend, betekent dat maatschappelijke nadelen. De mensen die hierdoor minder welvaart genieten (bewoners wiens rust wordt verstoord), zijn niet de afnemers van het product (in dit geval: festivalbezoek). Leisureland echter compenseert omwonenden hiervoor door hen (verkoopbare) vrijkaarten voor het festival te geven.

De natuurboer is een mooi voorbeeld van een omgekeerde beweging. De consument koopt zijn marktproducten (voedsel) waarbij deze – ten gevolge van succesvolle branding – een dusdanige meerprijs hiervoor bereid is te betalen, dat hiermee publieke baten van natuur gefinancierd kunnen worden. Die natuurwaarden zijn overigens weer onderdeel van zijn branding / markt niche.

Met andere woorden, ook bij natuurinclusief ondernemen zien we duidelijke kenmerken van nutsmaximaliserend gedrag.

5.9.4 Ecologische economie: meer dan alleen geld verdienen

Economische aspecten zoals met (nieuwe) verdienmodellen inkomsten genereren zijn echter niet de enige motieven om te ondernemen met natuur.

Voor TBO's als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer – die een vereniging, respectievelijk een bestuursorgaan van de Rijksoverheid zijn – is het vanzelfsprekend dat geld verdienen niet het hoofddoel is, maar eerder een randvoorwaarde. Echter, ook bij particulieren en ondernemers zien we dat geld verdienen niet de enige motivatie hoeft te zijn. Vanuit traditie zorgvuldig omgaan met natuur, c.q. voor toekomstige generaties een leefbare, duurzame wereld achterlaten waren ook belangrijke drivers om te ondernemen in en met de natuur.

Voor landgoedeigenaren is het voortzetten van het familiebezit vaak een belangrijke motivatie. Bij het in standhouden van een landgoed – of bijvoorbeeld van een boerenbedrijf dat al generaties familiebezit is – kunnen zogenaamde *endowment*-effecten een rol gaan spelen. Dit is het verschijnsel dat mensen meer waarde hechten aan iets wat ze al bezitten, dan aan iets wat ze nog niet bezitten. Mensen zijn dan bereid meer te betalen voor het behoud van hun eigendom, dan dat ze zouden hebben willen betalen om het object te verkrijgen. Daarmee kunnen landgoedeigenaren of boeren langer vasthouden aan hun bedrijf dan op puur economisch gronden rationeel zou zijn.

Het *endowment*-effect is niet het enige voorbeeld van een motivatie die verder gaat dan winst-maximalisatie. Zo gaf de natuurboer expliciet aan dat hij het ook voor zijn kindskinderen doet. Hij wil voor hen een leefbare, duurzame wereld achterlaten. Andere voorbeelden niet-financiële motivaties die tijdens de interviews naar voren komen zijn:

- ondernemen met natuur past bij mij;
- onze aandacht ligt in de eerste plaats op duurzame instandhouding;
- geld verdienen met een pannenkoekenrestaurant past niet bij mij;
- we willen graag dat mensen trots zijn op particuliere grondbeheerders en ons serieus nemen.

Dergelijke motivaties sluiten ook aan op de Rijksnatuurvisie waarin wordt gewezen op persoonlijke betrokkenheid en een duurzame toekomst als drijvende krachten. Daarmee zien we zowel vanuit de interviews als vanuit de Rijksnatuurvisie kenmerken van de ecologische economie terugkomen. Namelijk dat het gedrag van mensen door meer wordt bepaald dan alleen winstmaximalisatie, dat mensen sociale wezens zijn met een verantwoordelijkheidsgevoel die verder gaat dan die van de *homo economicus*, zie tekstkader 5.7.

Voor veel ondernemers, waaronder ook boeren, is autonomie ook een belangrijke drijfveer. Maar daar staat een andere ontwikkeling tegenover, namelijk: eigenaarschap delen, maatschappelijke interactie, en mede-eigenaarschap. Boeren hebben een zekere mate van autonomie dankzij hun grondbezit, maar tegelijkertijd zijn er initiatieven met mede-eigenaarschap van grond. Zie bijvoorbeeld het initiatief Herenboeren, in Boxtel.³⁸

³⁸ <http://www.herenboeren.nl/>

Tekstkader 5.7: Ondernemerschap en idealisme

Hoe idealistisch zijn Nederlandse ondernemers?

Een kwart van de Nederlandse ondernemers heeft een idealistische drijfveer. Ze ondernemen om een droom te realiseren, of streven naar duurzaam ondernemen met balans tussen mens, milieu en winst. Dat blijkt uit onderzoek van Tom*, uitgevoerd door Maurice de Hond. De top 3 van drijfveren bestaat uit kwaliteit leveren (20%), onafhankelijkheid nastreven (16%) en geld verdienen (16%). De drijfveren van ondernemers zijn flink veranderd. Duurzaam ondernemen wordt steeds belangrijker. Voor 4% van de ondervraagde ondernemers was dat de oorspronkelijke drijfveer; nu is dat met % bijna drie keer zoveel. Ook wordt het nastreven van onafhankelijkheid minder belangrijk. Voor bijna de helft van de ondernemers was dit de oorspronkelijke drijfveer (49%), tegenover slechts 16% nu.

Ondernemers die hun bedrijf begonnen met een streven naar duurzaam ondernemen, blijven hun drijfveer het meest trouw. Voor 71% van deze ondernemers is duurzaamheid nog altijd het belangrijkste. Gevolgd door ondernemers die geld verdienen als oorspronkelijke drijfveer hadden (45%) en ondernemers die een droom wilden realiseren of kwaliteit wilden leveren (beide 31%). Martin Schuurman, directeur van Tom: "Dit bevestigt het beeld dat ondernemers Nederland veranderen. Ze hebben impact op hun bedrijf, maar ook op hun omgeving en op de samenleving. Hun wil om bij te dragen aan een houdbare samenleving wint daarbij aan belang."

Bron: <http://www.duurzaamnieuws.nl/hoe-idealistisch-nederlandse-ondernemers/>

Van de redactie op 21 juni 2016.

* MKB Brandstof

Ook Natuurmonumenten introduceert mede-eigenaarschap. Van den Tweel in 2014: "Omwonenden en andere betrokkenen zullen vaker lokaal natuurbeheer uitvoeren. Mensen die in de buurt wonen van een natuurgebied zijn er vaak op een bijzondere manier mee verbonden en weten als geen ander wat nodig is om te beschermen en te beleven". Met mede-eigenaarschap doelt Van den Tweel op het simpelweg geven van een mening, maar ook op het nadenken over de inrichting van een gebied, het besluiten over een landschapsproject, het kopen van een aandeel van een natuurterrein of het uitvoeren van fysieke onderhoudswerkzaamheden.³⁹

Ecologische economie biedt hiermee handvatten om zowel aandacht te besteden aan de motivatie van mensen waarbij verder wordt gekeken dan alleen financiële motieven, als handvatten om door middel van wetgeving een ondergrens te stellen wanneer ondernemen dreigt te leiden tot aantasting van de aarde. Wanneer is particulier natuurbeheer zo erg gericht op geld verdienen dat de natuur erbij inschiet? Wetgeving is van belang om een basisbescherming te bieden. Het natuurbeschermingsrecht stelt ondergrenzen aan (over)benutting en beleving. Instandhoudingsdoelstellingen zullen immers niet significant aangetast mogen worden (Natura 2000-habitattoets uit de Nbw; Wnb vanaf 1 januari 2017), de gunstige staat van instandhouding voor soorten mag niet in gevaar worden gebracht (soortentoeets uit de Flora- en faunawet, Wnb 2017), houtopstanden worden beschermd in de Boswet (Wnb 2017) en wezenlijke kenmerken en waarden mogen in de EHS/NNN-gebieden niet worden aangetast (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, Barro).⁴⁰

Maar wanneer het gaat om natuurontwikkeling is er meer nodig. Met name natuurdoelen zoals geformuleerd door het beleid (bijv. in structuurvisies) onverkort handhaven, monitoren en wanneer nodig ingrijpen.

5.9.5 Ecologische economie en neoklassieke theorie met elkaar vergeleken

Uitgaande van de beschrijving van Silvis en Van der Heide (2013) volgt dat ecologische economie een aanzienlijk breder kader biedt dan de neoklassieke welvaartstheorie, en ook dan de milieueconomie (environmental economics) die hier op voortbouwt. De ecologische economie integreert een aantal wetenschappelijke disciplines, waar de economie er slechts één van is. Daarmee is de rol van de economie een stuk bescheidener en veronderstelt deze denkrichting dat voor duurzaamheid veel meer disciplines van belang zijn.

³⁹ website Natuurmonumenten, bezocht op 26-9-16

⁴⁰ Kistenkas, 2012, p. 67 ev.

De vraag is welke meerwaarde een dergelijke brede invalshoek biedt om de uitkomsten van onze cases (interviews en andere praktijkvoorbeelden) te kunnen duiden en kaderen. In dit onderzoek staat centraal: welke overheidsmaatregelen mogelijk zijn om een natuurinclusieve economie verder te stimuleren.

Bij het stimuleren van natuurinclusieve economie zijn in de cases vooral maatregelen genoemd die institutioneel of financieel van aard zijn. Het gaat hierbij om maatregelen die institutioneel van aard zijn en prikkels geven om gedrag te veranderen: de kosten van die maatregelen vallen goeddeels binnen de kaders van neoklassieke theorie. De *baten* (impact) van veel maatregelen op met name 'Planet' zijn echter heel lastig in monetaire termen uit te drukken. De kracht van de ecologische economie is dat dergelijke effecten in niet-monetaire – zoals kwalitatieve of kwantitatieve – eenheden kunnen worden uitgedrukt. De ecologische economie richt zich immers meer op hoeveelheden dan op kosten en baten. Daarmee maakt de ecologische economie het mogelijk om effecten te meten die in een milieu-economische benadering heel lastig (of soms niet) te waarderen zijn.

Ook als het gaat om het duiden van de grenzen van natuurinclusief ondernemen (*ad ii*) zou de neoklassieke welvaartstheorie wel eens te kort schieten ten opzichte van de ecologische economie. In voorkomende gevallen doet men immers meer voor natuur dan vanuit verdienmodellen logisch zou zijn. Daar kan men tegenover stellen dat de scheidslijn tussen wanneer iets een intrinsieke motivatie is of gewoon een verdienmodel, niet altijd eenduidig te trekken is. Immers, motivaties als 'ik doe het voor mijn kinds kinderen' lijken niet direct uit (eigen) nutsmaximalisatie voort te komen. Men kan echter wel degelijk nut ontlenen aan het feit dat er voor toekomstige generaties ook natuur blijft bestaan: milieu-economen noemen dat de erflaatwaarde. Ook kan het eerder genoemde endowment-effect in (verhoogde) marktprijzen tot uitdrukking komen, waarmee het dus een plaats heeft in het neoklassieke denken.

We concluderen dat de verschillende theorieën elk hun waarde hebben. De waarde wordt vooral bepaald door de context. Indien verdienmodellen en inzicht in de verdeling kosten en baten van belang zijn, is een neoklassieke benadering erg nuttig. Als het denken vanuit de consument en de keuze die deze maakt centraal staat, is de marketingtheorie vooral opportuun. Bij het duiden van bewegingen van onderop in een situatie van een zich terugtrekkende overheid, biedt de transitietheorie een nuttig kader. De ecologische economie tenslotte, is de meest brede van de vier benaderingen en is met name waardevol bij een integrale analyse van bijvoorbeeld het natuurinclusief ondernemen.

6 Conclusie

Onderzoeksvragen en aanpak

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen, zoals beschreven in hoofdstuk 1. De onderzoeksvragen zijn:

- Welke beleidsmaatregelen zou de (rijks)overheid kunnen inzetten om natuurinclusief ondernemen (verder) te stimuleren?
- In welke mate worden de kosten van natuurinclusief ondernemen gedragen door de private sector (door de ondernemer of de consument), en in welke mate door de publieke sector (bijvoorbeeld via subsidies en belastingvrijstelling)?

De uitkomsten van dit onderzoek zijn voor een groot deel gebaseerd op 15 interviews die we hebben gehouden in drie sectoren, te weten de landbouw-, recreatie-, en landgoederensector. We hebben in deze drie sectoren ondernemers en vertegenwoordigers van brancheorganisaties geïnterviewd. Om het één en ander van duiding en context te voorzien hebben we ook gesproken met beleidsmedewerkers op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau en met vertegenwoordigers van terrein-beherende organisaties. De ondernemers die we hebben geïnterviewd zijn veelal koploper in natuur-inclusief ondernemen. We pretenderen nadrukkelijk niet dat dit onderzoek representatief is voor alle natuurinclusieve ondernemers.

Welke beleidsmaatregelen zou de (rijks)overheid kunnen inzetten om natuurinclusief ondernemen (verder) te stimuleren?

Met bovenstaande vraag zijn we de interviews ingegaan. Het antwoord dat we kregen was echter in veel gevallen breder dan enkel beleidsmaatregelen. Zo werd er gewezen op het belang van samenwerking in de regio tussen ondernemers, overheidsinstanties en natuurorganisaties, is er de vraag naar meer ecologische kennis bij ondernemers, en kwamen er enkele irritaties aan bod die het gevolg blijken van de soms tegengestelde belangen van natuurinclusieve ondernemers. Daarom hieronder een overzicht van de belangrijkste genoemde punten, waarbij we ons beperken tot die punten die genoemd zijn in meerdere interviews. We hebben de genoemde punten zoveel mogelijk geformuleerd richting een beleidsaanbeveling. De suggesties uit de interviews hebben we bovendien getoetst aan de literatuur en bekeken vanuit een juridisch oogpunt.

Experimenteerruimte

Tijdens meerdere interviews is het belang van experimenteerruimte genoemd. Experimenteerruimte wordt nodig geacht om in de praktijk erachter te komen wat een goede balans is tussen verdienmodellen en het behoud van natuur. Het belang van experimenteerruimte wordt al langer onderkend vanuit het beleid. Zo is in de nieuwe Omgevingswet, die in 2019 in werking zal treden, een zogenaamde experimenteerbepaling opgenomen (in art. 23.3 Ow.). Echter, ook voor de Omgevingswet zal gelden dat deze niet in strijd mag zijn met internationaalrechtelijke verplichtingen. Veel internationaalrechtelijk verplichtingen kennen een *nee, tenzij*-regime, bijvoorbeeld de habitat-toets en soortentoets. Een dergelijke toets kan daarmee een blokkade opwerpen voor verdienmodellen waarbij natuurbehoud gecombineerd wordt met andere activiteiten.

Beleidsaanbeveling: Het inzetten op natuurinclusief ondernemen door de (Rijks)overheid dient samen te gaan met het besef dat er een spanningsveld is tussen de wens tot het stimuleren van natuur-inclusief ondernemen en internationaalrechtelijke verplichtingen. Van belang hierbij is om nader te onderzoeken wat de (on)mogelijkheden zijn voor experimenteerruimte binnen de kaders van internationale verplichtingen. Hiermee wordt het ook voor ondernemers duidelijker wat de mogelijkheden én grenzen zijn van natuurinclusief ondernemen.

Verminder gevoel van willekeur

Sinds de Natuurpact in 2013 is een trend van decentralisatie ingezet: wat op regionaal of lokaal niveau geregeld kan worden, wordt aan de regio overgelaten. Het voordeel van regionaal gericht beleid is dat er meer maatwerk geleverd kan worden. Anderzijds wijzen verschillende ondernemers en

brancheorganisaties erop dat (de lengte van) procedures aanzienlijk kunnen verschillen tussen gemeenten en tussen provincies. Dit wordt ervaren als willekeur.

Beleidsaanbeveling richting provincies en gemeenten: meer afstemming tussen provincies en gemeenten over het te voeren (natuur)beleid. En richting ondernemers duidelijk maken dat verschillen in beleid tussen provincies en gemeenten een logisch gevolg kunnen zijn van decentralisatie, en dus niet het gevolg is van willekeur.

Verminder gevoel van bureaucratie, maar zorg wel voor controle

Bureaucratie en de wirwar aan regels is regelmatig genoemd als een hindernis voor natuurinclusief ondernemen. Geïnterviewde beleidsmedewerkers gaven aan dat ondernemers het prettig vinden één aanspreekpunt te hebben bij de gemeente of de provincie om hen wegwijs te maken in de procedures en regels. In een ander interview werd gezegd dat er nu te weinig controle is op de realisatie van afgesproken natuurdoelen door natuurinclusieve ondernemers, en dat sancties veelal ontbreken bij het niet behalen van deze doelen. Aantasting van natuur kan een negatieve impact hebben op de verdienmodellen van de ondernemers. Verschillende geïnterviewde ondernemers gaven namelijk aan dat de natuurlijke omgeving hun kapitaal is, dat van cruciaal belang is voor hun verdienvermogen.

Uit het één en ander vloeit de volgende beleidsaanbeveling richting gemeenten voort: één aanspreekpunt bij gemeenten om ondernemers te helpen bij wetgeving en procedures, maar ook om hen te wijzen op natuurdoelen, monitoring en wanneer nodig sancties.

Intermediair

Een intermediair, zoals voorheen DLG, wordt in de alledaagse praktijk gemist. Een intermediair is belangrijk bij een gebiedsgerichte aanpak om verschillende actoren bij elkaar te brengen, maar ook bij de praktische uitwerking zoals grondaanwerving, inrichting en voorfinanciering. Een intermediair kan helpen om het voor ondernemers mogelijk te maken om binnen gebieden groter dan hun eigen terrein te schuiven met natuur. Ook kunnen op deze manier schaalnadelen van ondernemers gereduceerd worden.

Algemene beleidsaanbeveling: onderzoek welke aspecten van DLG het meest gemist worden, of deze inmiddels door andere partijen worden opgepakt, en zo niet, wat de mogelijkheden zijn om de leemte die DLG als intermediair heeft achtergelaten, verder op te vullen.

Aandacht voor belangentegenstellingen tussen natuurinclusieve ondernemers

Er zijn belangentegenstellingen tussen natuurinclusieve ondernemers onderling, bijvoorbeeld tussen recreatieondernemers en landgoedeigenaren. Recreatieondernemers hebben er baat bij dat landgoederen opengesteld worden voor recreanten. Maar landgoedeigenaren hebben soms last van recreanten die rommel achterlaten en klagen dat recreatieondernemers wel profiteren van de openstelling van hun landgoed maar niets doen om hinder van hun gasten tegen te gaan. Een recreatieondernemer stelt daar tegenover dat landgoedeigenaren publiek geld krijgen voor hun gebouwen en terreinen en het daarom niet redelijk is dat zij klagen over recreanten die voor overlast zorgen. Tussen landgoedeigenaren en de landbouw is een belangentegenstelling wat betreft pachtprijs. Landgoedeigenaren verpachten vaak grond, en boeren zijn de pachters. Een hoge pachtprijs is gunstig voor landgoedeigenaren en nadelig voor boeren.

Beleidsaanbeveling voor verschillende overheidslagen: in beleidsvisies natuurinclusieve ondernemers niet te snel als één groep zien en veronderstellen dat de neuzen dezelfde kant op staan. Het is van belang te erkennen dat er belangentegenstellingen zijn tussen natuurinclusieve ondernemers uit verschillende sectoren. Wanneer er aandacht is voor belangentegenstellingen, kan gewerkt worden aan constructies om tot overeenstemming te komen.

Kennis

Zowel in het (landbouw)onderwijs als bij ondernemers wordt kennis omtrent het incorporeren van ecologie in de bedrijfsvoering gemist. Kennisverspreiding via curricula in het onderwijs en cursussen voor ondernemers is een noodzakelijke voorwaarde voor het verder ontwikkelen en uitrollen van het concept 'natuurinclusief ondernemen'. Brancheorganisaties en terreinbeherende organisaties kunnen ingeschakeld worden om te bekijken aan welke kennis de meeste behoefte is en hoe dat het beste

georganiseerd kan worden. Gedacht kan worden aan cursussen op sectorniveau, maar ook aan het beschikbaar stellen van vouchers voor het inkopen van kennis op maat. Overleg tussen de verschillende overheidslagen is nodig om overeenstemming te bereiken over op welk niveau een bijdrage geleverd kan worden aan kennisontwikkeling en -verspreiding.

Compensatiemechanismen waardedaling grond

Een omslag van gangbare naar natuurinclusieve landbouw kan bewerkstelligd worden door extra eisen te stellen aan de bedrijfsvoering, en dat impliceert onder meer dat er beperkingen opgelegd worden aan het gebruik van de grond. Wanneer er extra beperkingen opgelegd worden aan het gebruik van (landbouw)grond zal de waarde van deze grond dalen. Om toch de omslag te maken, zal een eigenaar van de grond (veelal een boer) gecompenseerd willen worden voor deze waardedaling. Er zijn verschillende instrumenten om deze compensatie te organiseren (in dit rapport wordt aandacht besteed aan een kwalitatieve verplichting met compensatie en verhandelbare ontwikkelingsrechten).

Beleidsaanbeveling: voor het (verder) stimuleren van natuurinclusieve landbouw is het van belang na te gaan wat de financiële consequenties zijn van de overgang van gangbare landbouw naar natuurinclusief boeren. Daarbij kan aandacht besteed worden aan de wenselijkheid en mogelijkheid van verschillende compensatiemechanismen die de drempel kunnen verkleinen om over te schakelen. Relevant is ook om na te gaan welke ervaringen er al zijn met deze compensatie-instrumenten.

Gebiedsgerichte aanpak

In de interviews is van verschillende kanten gewezen op het belang van een gebiedsgerichte aanpak, samenwerking binnen een gebied, en het benadrukken van de identiteit van een regio. Daarbij gaat het om de samenwerking tussen ondernemers, terreinbeherende organisaties, en gemeenten en provincies. In welke regio's verloopt de samenwerking goed, wat zijn hierbij succes- en faalfactoren, en welke rol hebben provincies en gemeenten hierbij gespeeld?

Beleidsaanbeveling richting verschillende overheidslagen: kom tot een overzicht van goede initiatieven op gebiedsniveau, en beschrijf de rol van de verschillende overheidslagen hierin. Wat kunnen provincies en gemeenten leren van deze voorbeelden? Waarom is het volgens de betrokken beleidsmedewerkers en ondernemers goed verlopen, en wat kunnen andere regio's volgens hen hiervan leren?

In welke mate worden de kosten van natuurinclusief ondernemen gedragen door de private sector, en in welke mate door de publieke sector?

Natuurinclusief ondernemen wordt deels betaald door de markt (consumenten betalen bijvoorbeeld een meerprijs voor biologische producten of voor een mooie, groene camping). Maar ook de publieke sector betaalt mee, bijvoorbeeld via subsidies en belastingaftrek. Daarnaast kost faciliterend beleid publiek geld (zoals een publiek gefinancierde intermediair, gemeentelijke 'aanjaagfunctie' of het bij elkaar brengen van een netwerk). Dus hoewel natuurinclusief ondernemen gericht is op de private sector met private partijen en daarmee privaat geld, is publiek geld (vooralsnog) onontbeerlijk hierbij. Daar komt nog bij dat grotere, aaneengesloten gebieden met hoge biodiversiteitswaarde veelal beheerd worden door terreinbeherende organisaties met publieke financiering, alhoewel ook zij steeds meer ondernemerschap (moeten) tonen – maar dat is een andere vorm van natuurinclusief ondernemen dan in dit rapport opgevat.

Als 'bijvangst' willen we nog het volgende opmerken. Natuurinclusief ondernemen kan leiden tot een spagaat wat betreft verwachtingen en eisen. Zo wordt van Natuurmonumenten enerzijds gevraagd (door de rijksoverheid) om meer geld uit de markt te halen en wanneer zij dat doen, wordt er (bijvoorbeeld door de VGG) gesteld dat dit leidt tot oneerlijke concurrentie en dat daarom bepaalde subsidies voor Natuurmonumenten beperkt moeten worden. En ook overheden kunnen in een spagaat terechtkomen. Enerzijds heeft de Rijksoverheid natuurbeheer gedecentraliseerd, anderzijds is zij eindverantwoordelijke voor het behalen van (in internationale verdragen afgesproken) natuurdoelen. Van provincies en gemeenten wordt gevraagd natuurinclusief ondernemen te stimuleren, maar tegelijkertijd moeten zij bestaande natuurwaarden beschermen. Natuurinclusief ondernemen betekent vaak dat er activiteiten ondernomen worden in of nabij een natuurgebied, en dit kan negatieve gevolgen hebben voor de bestaande natuurwaarden in het gebied.

Kortom, de scheiding tussen private en publieke activiteiten rond natuurbeheer is lang niet altijd even eenduidig en dat leidt tot verwarring. Er rijzen vragen zoals: Wat zijn de taken van terreinbeherende organisaties, wanneer kan van hen verwacht worden dat zij geld uit de markt halen, en wanneer zorgt dit voor oneerlijke concurrentie met particuliere natuurbeheerders? Wanneer moeten provincies en gemeenten kiezen voor het stimuleren van natuurinclusief ondernemen, en wanneer voor het beperken van (economische of recreatieve) activiteiten in of rondom natuurgebieden om het behoud van bestaande natuurwaarden te garanderen? De ontstane verwarring kan op termijn leiden tot een roep naar meer duidelijkheid, met een overzichtelijkere afbakening tussen wat privaat en wat publiek opgepakt moet worden, en dientengevolge ook tot een afgebakende grens voor de mogelijkheden van natuurinclusief ondernemerschap.

Eindconclusie

Door een omslag in het natuurbeleid, is er de laatste jaren meer ruimte ontstaan voor particuliere initiatieven op het gebied van natuurbeheer. Wij hebben enkele koplopers geïnterviewd in de landbouw-, recreatie-, en landgoederensector, die deze geboden ruimte weten te benutten. Onder deze koplopers bevindt zich een grote recreatieondernemer, Leisureland, gericht op grote natuurterreinen en veel recreanten. Maar onder de geïnterviewde koplopers bevinden zich ook kleinere ondernemers, met een specifiek product gericht op nichemarkten, zoals een natuurboer en een campingeigenaar.

Maar groot of klein, voor al deze ondernemers geldt dat zij moeten zien te overleven in een concurrerende markt. Om te kunnen voortbestaan is het noodzakelijk winst te maken, die weer nodig is voor investeringen. Maar de ondernemers die wij gesproken hebben zijn ook gepassioneerd bezig met hun bedrijf én met hun omgeving. Zij zijn, met andere woorden, op meer gericht dan alleen het verdienen van geld.

De meeste suggesties omtrent beleidsmaatregelen waren niet gericht op geld. Zo zijn er obstakels op het gebied van wetgeving, procesmatige obstakels, en is er behoefte aan meer begeleiding. Kortom, natuurinclusief ondernemen vereist een actieve overheid. De praktische behoefte aan een interventionistische overheid is boven elke twijfel verheven, maar tegelijkertijd is duidelijkheid vereist. Wanneer kan natuur privaat opgepakt worden, en wanneer moet het publiek ondersteund worden? Een nieuw evenwicht tussen publieke en private bemoeienis met de inrichting, beheer en onderhoud van natuur is nog niet gevonden.

Literatuur

- Barbier, E. B., M. Acreman and D. Knowler (1997). *Economic Valuation of Wetlands*, Ramsar Convention Bureau, Imprimerie Dupuis, S.A., Le Brassus, Switzerland.
- Benhadi, R. (2016). Decentralisatie natuurbeleid: ontwikkelingen op het vlak van provinciale natuursubsidies, LTB (Land- en Tuinbouwbuletin) afl 5 jrg 19, mei 2016, p. 5-7
- Bergh, J.C.M. van den (2011). Ecological economics: themes, approaches and differences with environmental economics, in: *Regional Environmental Change*, 2(1) : 13-23.
- Bruil, D.W., G.B.C. Backus, M.A.H.J. van Bavel & C.P.C. M. van der Hamsvoort (2004). Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg - Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten. Instituut voor Agrarisch recht. LEI, Den Haag, Knowhouse B.V. / IAR
- CITES (1973) Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, ondertekend in Washington, D.C. op 3 maart 1973.
- Constanza, R. J.H. Cumberland, H. Daly, R. Goodland, R.B. Norgaard, I. Kubiszewski & C. Franco (2014). *An Introduction to Ecological Economics*, Second Edition. CRC Press, London/New York.
- Dagevos, H., E. van den Broek, E. de Bakker en J. Vader (2015). *Natuurbeleid en gedragseconomie*, LEI Wageningen UR, Den Haag.
- EZ (2014). *Rijksnatuurvisie 2014 – Natuurlijk verder*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Folkert R. & H. Dieren *et al.* (2013). Milieueffectentoets wetsvoorstel Omgevingswet. Kansen en risico's voor milieu- en natuurbescherming. PBL-publicatienummer 1058. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Heide, C.M. van der, W.J.M. Heijman en J.H.J. Schaminée (2015). *Ecologische economie*. Ontwikkelcentrum, Ede.
- Kamerbeek, H. (2012). *Waardevol groen*. InnovatieNetwerk, Utrecht.
- Kistenkas, F.H. (2012). *Recht voor de groenblauwe ruimte*. Wageningen Academic Publishers.
- Kistenkas, F.H. (2014). Juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid. WOT-technical report 17, WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Kistenkas, F.H. (2016). Gelijkberechtiging. Vakblad Natuur Bos Landschap, afl. 125 jrg 13, mei 2016.
- LEB (2005). *Landbouw Economische Berichten*. LEI Wageningen UR, Den Haag.
- Leneman, H. en C. Graveland (2004). *Deelnamebereidheid en continuïteit van het Agrarisch Natuurbeheer*, Rapport 7.04.06, LEI, Den Haag
- Luijt, J. (2003). Verhandelbare ontwikkelingsrechten: Ervaringen in de VS, effectiviteit en toepasbaarheid in Nederland. LEI Wageningen UR, Den Haag.
- Meijerink, G., H. Diemont, D. de Groot, R. Schrijver en J. Verhagen (2008). *Innovative Financing mechanisms for Sustainable Ecosystem Management*. Research Paper, Stichting DLO, Wageningen.
- Melman, Th.C.P., A.M. van Doorn, R. Buij, A.L. Gerritsen, C.M. van der Heide, E.J. Bos, S. Martens, H. Blanken & H. ten Holt (2015). *Natuurlijk kapitaal als bron voor verdere vergroening van het GLB*. Alterra-rapport 2641. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Ministeries (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur (Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw)*. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Den Haag.

-
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1990). Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing. Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1992). Nota Landschap: regeringsbeslissing visie Landschap, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993) Bosbeleidsplan : regeringsbeslissing, directie Natuur, Bos, Landschap en Fauna, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1996) Visie Stadslandschappen, Directie Natuurbeheer, Den Haag.
- Ostrom, E. (2002). Common-pool resources and institutions: toward a revised theory. pp. 1316-1339. In: B. Gardner and G. Rausser (eds). Handbook of Agricultural Economics; Volume 2. Amsterdam, North-Holland / Elsevier Science.
- Probos (2016). Praktijkgids - De economie van landgoederen en buitenplaatsen. Publicatie in opdracht van de provincie Zuid-Holland. Probos, Wageningen.
- Rli (2016). Verbindend landschap, advies aan regering en parlement. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Den Haag. november 2016.
- Schelhaas, M.J., A.P.P.M. Clerkx, W.P. Daamen, J.F. Oldenburger, G. Velema en , P. Schnitger, H. Schoonderwoerd en H. Kramer (2014). Alterra-rapport 2545. Alterra Wageningen UR, Wageningen
- SER (2016). Versnelling duurzame veehouderij. Sociaal Economische Raad. Advies uitgebracht aan de staatssecretaris van Economische Zaken.
- Silvis, H.J. en C.M. van der Heide (2013). Economic viewpoints on ecosystem services. WOt-rapport 123. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Silvis, H.J., R.W. van der Meer & M.J. Voskuilen (2016). Pachtnormen 2016: Berekening hoogst toelaatbare pacht prijzen voor los land, agrarische bedrijfsgebouwen en agrarische woningen. Wageningen : LEI Wageningen UR, (Nota / LEI Wageningen UR 2016-053)
- Smits, M.J.W., C.M. van der Heide, J.C. Dagevos, T. Selnes & C.M. Goossen (2016). Natuurinclusief ondernemen: Van koplopers naar mainstreaming? WOt-technical report 63. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Velsen, S. van (2016). Het bestemmingsplan onderzocht. Tijdschrift Milieu en Recht: 2016/72: 408-419
- Verdrag van Bonn (1979). Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals; verdrag op initiatief van de Verenigde Naties in 1979 in Bonn gesloten.
- Verstegen, W. (2012). Vrije wandeling – Het parlement, de fiscus en de bescherming van het particuliere Nederlandse natuurschoon. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Vollebergh, H.R.J. (2003). Ecologische economie: beleidsrelevant of niet? Research Memorandum 9910. OCFEB, Rotterdam.
- Wilschut, M. en M. Koedoot (2014). Natuur & Ondernemen– winst uit vergroening. Hogeschool Van Hall Larenstein, Velp.

Verantwoording

Dit project is intensief begeleid door Petra van Egmond (Planbureau voor de Leefomgeving), wijlen Frank Veeneklaas (WOT Natuur & Milieu) en Martijn van der Heide (WOT Natuur & Milieu). We hebben de juridische expertise van Fred Kistenkas benut om (bestaande en voorgestelde) beleidsmaatregelen te toetsen op juridische correctheid, en we hebben de expertise van Huib Silvis op het gebied van grond en pacht ingezet om betreffende stukken tekst te controleren en aan te vullen. De namen van de geïnterviewde personen, en hun organisatie, staan vermeld in het Woord vooraf en in Bijlage 1.

Bijlage 1 Belangrijkste uitkomsten per interview

Lijst geïnterviewden:

- Natuurboer: Jan Broenink
- Landgoedeigenaresse: Van der Goes-Petter (Maarsbergen)
- Recreatieondernemer, kleinschalig: Herman-Pieter Prangsmas (de Wije Werelt)
- Recreatieondernemer, grootschalig: Eric Droogh (Leisurelands)
- Federatie Particulier Grondbezit (FPG): Ronnie van Woudenberg
- Bionext: Maaike Raaijmakers
- RECRON: Ivo Gelsing
- Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO): Rob Schrauwen
- Vereniging Gelijkberechtiging Nederland (VGG): Oene Gorter
- Staatsbosbeheer: Sylvio Thijssen
- Vereniging Natuurmonumenten: Jan Spijkerboer
- Gemeente Ede: Gigi Kraak
- Gemeente Utrechtse Heuvelrug: Anne van Rooij – Van Wijngaarden
- Provincie Utrecht: Reny Tuinstra
- Ministerie van Economische Zaken: Henk Riphagen

Hieronder samenvattingen van de interviewverslagen.

Ondernemers

Jan Broenink, natuurboerderij in Langeveen

- De laatste jaren is er meer overleg met de TBO's. Daardoor begrijp je elkaar beter en krijg je meer ruimte om dingen te doen. Het gaat erom de verbinding met elkaar te zoeken.
- Je kunt als agrariër prima natuurinclusief ondernemen, als je maar een ecologisch verdienmodel weten te vinden. Daartoe moet je je in je product zien te onderscheiden. Het gaat erom dat je met je product een verhaal uitdraagt. Alleen dan kun je een goede prijs krijgen.
- Ons ecologisch verdienmodel is dat de consument betaalt voor het natuur beheer. Zo kan ik natuur beheren, zonder gebruik te maken van subsidies.
- Mede door mijn natuurbeheer (hetgeen onder meer tot broedende kraanvogels leidt) komen er natuurliefhebbers naar dit gebied. Daarnaast levert wat ik doe ook veel credits op bij de TBO's, hetgeen de samenwerking vergemakkelijkt. Los daarvan doe ik het ook voor mijn kindskinderen.
- De Rijksoverheid heeft ons als natuurboeren geholpen met het opzetten van de keten voor onze producten.
- De overheid zou, nog meer dan nu al het geval is, een rol kunnen spelen bij het verder versterken van de samenwerking en bij de discussie over wat een samenleving met een gebied wil.
- De hoge pacht prijzen werken intensieve landbouw in de hand. Niet alleen TBO's als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het Overijssels Landschap vragen vaak de hoogst mogelijke pacht prijzen, maar bijvoorbeeld ook de provincie, waterschappen en gemeenten. Als zij niet de hoogste pacht prijs zouden vragen, zou de overheid uiteindelijk kunnen wel eens besparen op uitgaven aan subsidies voor natuurbeheer.
- Het gaat om gebiedsgericht beleid: wat wil je als (regionale) samenleving met een bepaald gebied? Ga niet 100 keer hetzelfde wiel uit vinden.
- Om natuurboer te kunnen zijn is kennis van groot belang. Het zou mooi zijn als overheden en TBO's meer zouden investeren in het opleiden van natuurboeren. Op termijn scheelt dat hen kosten van natuur beheer.

Mevrouw Van der Goes-Petter, particulier eigenaar van Landgoed Maarsbergen

- Ondernemen met natuur past bij mij. Je eigen koers mogen bepalen, het gevoel onafhankelijk te zijn van subsidies was bevrijdend. Ik ga vanuit traditie zorgvuldig met natuur om, ik ken het gebied en zorg er zo goed mogelijk voor.

- Een verdienmodel voor natuur lukt nog niet, maar is ook niet mijn prioriteit. Ik wil eerst financieel de zaken op orde krijgen. Natuur heeft lagere prioriteit en komt na cultuurhistorie aan bod.
- Inkomsten voor de instandhouding worden gegenereerd door de functies 'landbouw' (pacht) en 'wonen' (erfpacht en huur). Dit zijn duurzame inkomstenbronnen voor het landgoed.
- Voor natuur krijgen we de 'onderhoudssubsidie' (SNL) maar extraatjes voor het maken van verbindingen tussen heide, open stukken in het bos en poelen zijn nog lastig. Daarmee blijft het maken van bijvoorbeeld ecologische overgangen nu liggen. De subsidies die hiervoor bestaan zijn een hoop gedoe. Als naast de onderhoudssubsidie (SNL) het in stand houden van natuur ook fiscaal aftrekbaar zou zijn, gelijk als voor de monumenten, dan zouden we ook met natuur aan de slag zijn gegaan.
- Een knelpunt is het vele administratieve werk om subsidies aan te vragen: als die rompslomp er niet was, dan hadden we wel subsidies aangevraagd en dus meer geïnvesteerd in natuur op ons landgoed.
- Van belang is het mogelijk maken van maatwerk op landgoederen: dus dat de gemeente en de provincie meewerken aan maatwerk, dat bepaalde ontwikkelingen die in de EHS (nu NNN) op grond van regelgeving onmogelijk zijn, toch mogelijk worden.
- Een overheid die meedenkt met dergelijk maatwerk is erg belangrijk. De afgelopen twee jaar vinden wij de gemeente en provincie aan onze zijde.
- Voor het in stand houden van recreatieve routes is het belangrijk dat het onderhoud structureel wordt geregeld. Wij zouden hiervoor graag een systeem van penningen zien. Met de inkomsten uit de penningen kan het onderhoud worden gefinancierd. Om met inkomsten uit een pannenkoekenrestaurant het onderhoud van de routes uit te voeren is geen optie voor ons. Dat past niet bij mij en dan is het nog steeds niet zo dat de gebruiker betaalt.
- Het in kunnen kopen van ecologische kennis zou ik enorm toejuichen. Dan zouden we maatregelen kunnen nemen die de natuurwaarden van ons landgoed serieus verhogen.
- Het liefst zouden we alles zelf doen, en zo min mogelijk afhankelijk zijn van overheden. Voor het onderhoud van paden zou de gebruiker zelf moeten betalen.
- Verder zouden overheden trots horen te zijn op de particuliere natuurbeheerders en dat ook nog meer kunnen uitstralen.
- De subsidieaanvraag voor het onderhoud van bos is simpel, en nu moeten de Bosgroepen dat voor ons. Maar ik doe het liever zelf, want nu ben ik wat dat betreft mijn vrijheid kwijt.
- Het issue van gelijke berechtiging van grondaankoop speelt ons landgoed niet. Het is meer relevant voor grote particulieren.
- Voor ons is recreatie een issue. De campinghouder verdient geld aan mijn bos, maar betaalt daar nu niet voor. 'De gebruiker betaalt' leeft niet bij campinghouders. Zij profiteren van de openstellingssubsidies. Nu ruimt de gemeente de eventuele rommel op. De samenwerking met de gemeente gaat daarmee goed, ook door het convenant. Lokaal kunnen gemeente en provincie erg meewerken, en dat zien we de laatste jaren echt verbeteren.
- Onze pachter betaalt relatief veel omdat de grond net binnen een dure zone valt. De wetgeving valt negatief uit voor de pachter. De wetgeving is hier rigide.

Herman-Pieter Prangma, campinghouder de Wijde Werelt

- Natuurmonumenten is mijn buurman en de samenwerking met Natuurmonumenten is veel makkelijker dan zo'n 20 jaar geleden. We hebben sinds 2008 een samenwerkingsovereenkomst en dat werkt voor beide partijen heel prettig. Wij merken dat er de laatste jaren vanuit Natuurmonumenten veel kan. Ook heeft Natuurmonumenten ons bijvoorbeeld betrokken bij de Natuurvisie Planken Wambuis "Een woeste schoonheid" 2008, en dat schept vertrouwen.
- Ik ben bestuurlijk actief en laat mijn gezicht zien op tal van bijeenkomsten. En dat is een goede investering. Je leert elkaar zo kennen, het schept vertrouwen en het vergemakkelijkt procedures.
- Met de gemeente hebben we veel minder intensief contact, eigenlijk alleen bij vergunningen, bijvoorbeeld als je wilt uitbreiden. Wat betreft de samenwerking met de gemeente zijn er voorbeelden geweest van inefficiënt werken en van geldverspilling. In tegenstelling tot de gemeente kan je met Natuurmonumenten ook mondeling dingen afspreken, wegens de sterke onderlinge vertrouwensbasis. Doordat er met Natuurmonumenten veel onderlinge, informele communicatie plaatsvindt loopt de samenwerking soepel. Met de gemeente zijn dit soort trajecten vaak moeilijker. Dit geldt ook voor de provincie.
- Als je als campinghouder op de Veluwe wat wil veranderen binnen je eigen terrein dan is er een groot grijs gebied waarvan niet duidelijk is of en waarvoor je allemaal vergunning moet aanvragen.

- De Veluwe is wel lastiger dan veel andere gebieden. Zo grenst de EHS (nu NNN) aan mijn terrein. Dit betekent dat als ik hier iets wil doen dat er dan gelijk een ecologisch onderzoek moet gaan plaatsvinden. Terwijl er bij het gebied dat 500 meter verder op ligt veel minder komt kijken als men daar wil uitbreiden.
- Ik zou best zelf meer stukken natuur op mijn terrein willen aanbrengen. Alleen het risico dat een zeldzame soort zich vestigt weerhoudt mij ervan om dit te doen. Want als er eenmaal zeldzame soorten worden gesignaleerd, moet ik het natuur laten en kan ik er bijvoorbeeld geen toiletten of andere gebouwen meer plaatsen. Als dat risico niet bestond – en ik zou vrij zijn om op aangelegde natuur alsnog te bouwen – dan had ik waarschijnlijk meer natuurterreintjes aangelegd.
- Het punt van elkaars rommel opruimen speelt hier ook, maar voor ons geldt eerder het omgekeerde. Zo nemen wij bij het opruimen ook een deel van het bos van de buurman mee.
- Een recreatieondernemer zou in principe zonder subsidies moet kunnen leven.
- Het Nationaal Park de Hoge Veluwe is een grote landgoedeigenaar. Maar zij hebben andere belangen en ik vind dat ze zich arrogant gedragen. Hun houding is: jullie recreatieondernemers mogen hier zitten dankzij ons. Zij hebben een gebied onlangs gesloten voor bezoekers. Het gevolg is dat onze gasten nu geen lange afstandswandelingen vanuit de camping meer kunnen maken in dit gebied. Dus we merkten het wel toen het gebied werd gesloten.
- Ik vind niet dat de recreatiesector mee zou moeten betalen aan infrastructuur zoals de aanleg van wandel –en fietspaden. We hebben al de toeristenbelasting, en dat verdwijnt in de algemene middelen terwijl het een doelbelasting hoort te zijn. Ook heerst er ten aanzien van de toeristenbelasting veel willekeur, want het kan per gemeente heel erg verschillen hoe hier mee om wordt gegaan. Je zou landelijk moeten regelen dat er één vaste bijdrage komt en dat deze ten goede komt aan recreatie. Met andere woorden, decentralisatie is hier te ver doorgeschoten.

Erik Droogh, Directeur LeisurELands

- We hebben bij het ontwikkelen van onze terreinen veel last van vertraging, zoals vanuit procedures omtrent RO wetgeving. Dit terwijl de cyclus van het type recreatieactiviteiten waar consumenten om vragen steeds korter wordt.
- We hebben niet gemerkt dat de Omgevingswet dergelijke procedures erg veel makkelijker heeft gemaakt. Dat zelfde geldt ook voor de Rijksnatuurvisie: er is wel iets meer bewegingsruimte gekomen, maar niet veel.
- Een andere grote barrière voor ons is de weerstand uit de buurt, dat geldt met name voor dance events. Feitelijk bepalen de bewoners de acceptatiegraad.
- Onze recreatieterreinen zijn goed voor de regionale economie, die – zeker in de Achterhoek – te maken heeft met krimp. Daarbovenop komt er de multiplier voor de regionale economie. Ondanks dat ondervinden we vanuit de politiek – de gemeente, de provincie, het Rijk – vaak weinig support. De mate van support hangt vaak af van de persoon bij de gemeente of provincie, en of die zich er voor in wil zetten. Het punt is ook dat een politicus er maar voor 4 jaar zit, en dat is te kort om impact te krijgen op de procedures waar wij mee te maken hebben.
- Bedenk ook dat wij de gemeente uitgaven aan recreatie en groen besparen.
- Kortom, LeisurELands bespaart overheid uitgaven aan natuur en recreatie, en we zorgen voor werk en inkomen in het buitengebied.
- Minder willekeur moeten zijn, c.q. meer uniformiteit tussen gemeenten. De tijd die je nu bezig bent met procedures kan per gemeente namelijk sterk verschillen. Omdat we in zoveel gemeenten actief zijn, kunnen we dat goed per gemeente vergelijken.
- Tevens zijn ook wij gebaat bij experimenteerruimte.
- Wij ervaren dat de overheid uitgaat van wantrouwen, terwijl de samenleving steeds meer op vertrouwen is gebaseerd en ook een systeem van vertrouwen wil. Wij zien graag dat als partijen het goed doen dat ze dan ook meer ruimte krijgen. Als ondernemers geen ruimte krijgen om iets te doen waarmee zij uniek zijn en meerwaarde kunnen hebben voor de consument, hebben ze vaak geen andere keuze dan Poolse gastarbeiders en permanente bewoning toe te staan. Het Rijk investeert in de Randstad, maar niet in de periferie (het buitengebied).
- LeisurELands exploiteert de terreinen zelf en daarnaast geven wij de grond in erfpacht uit (wij zorgen dus voor de infrastructuur). Het uitgangspunt daarbij is dat elk terrein i) een zekere uniciteit moet hebben, en ii) een invulling en activiteiten heeft die passen bij de identiteit van de regio.

- De inkomsten uit parkeergelden, events en andere activiteiten als bootcamps, survival runs, jagen en vissen vormen samen ons verdienmodel⁴¹. We stapelen dus functies, en we onderscheiden activiteiten naar type bezoekers (jongeren, gezinnen, ouderen, etc.) naar de tijd van het jaar. Uit deze inkomsten beheren wij het groen en de openbare ruimte; wij krijgen daarvoor geen subsidies. Verder zijn onze terreinen gratis toegankelijk: alleen als bezoekers met de auto komen betalen ze parkeergeld. We hebben publieke delen die voor iedereen toegankelijk zijn.
- Overigens heeft betaald parkeren een aantal voordelen. Met een slagboom verminder je ook illegale vuilstort en vandalisme omdat je er in de nacht niet in kan. Daarnaast is het zo dat als mensen parkeergeld betalen, ze het daarmee waard vinden om ervoor te betalen en ze ook beter met je terreinen omgaan.
- Leisurelands heeft 20 recreatie terreinen (circa 1800 hectare). Door die schaalgroten kunnen wij experts inzetten voor al die procedures. Een enkele ondernemer – zoals een (kleine) particuliere landgoedeigenaar – kan die expertise niet incorporeren en heeft dus duidelijk schaalnadelen. Schaalgrootte is daarmee een factor van belang om te overleven in deze markt waar de marges dun zijn. Verder is krimp een marktkans. Dat wil zeggen, doordat er in de Achterhoek krimp is ging de gemeente akkoord met onze plannen⁴². Het kon daar omdat de nood hoog is en er door krimp werkgelegenheid wegvloeit.
- Voor de instandhouding van het buitengebied zijn vier sectoren van belang: de TBO's, de landgoedeigenaren, de recreatie en de landbouw. Van die vier is recreatie de enige die daaraan betaalt, namelijk via de toeristenbelasting. Dit terwijl wij – zoals opgemerkt – overheden uitgaven aan natuur en recreatie besparen en zorgen voor werkgelegenheid. Je zou toeristenbelasting moeten vervangen door belonen. In Rotterdam bijvoorbeeld betaalt de gemeente reders om schepen aan te leggen. Want zo'n schip levert de stad bezoekers die bestedingen doen. Wij als recreatiesector zorgen ook voor bestedingen van bezoekers in het dorp.
- Over het algemeen goed, totdat het over geld gaat, dan merken we wat achterdocht in de trant van 'jouw sector verdient van mijn landschap'. Bedenk echter dat Landgoedeigenaren, in tegenstelling tot Leisurelands, publiek geld krijgen voor hun gebouwen en terreinen. Het is niet redelijk dat zij dan klagen als recreanten soms voor wat overlast zorgen.

Branche organisaties

Naast de individuele ondernemers hebben we ook gesproken met branche organisaties. FPG, Recron en Bionext hebben we ook vorig jaar gesproken. Met hen zijn we voor de tweede maal aan tafel gaan zitten. ZLTO, Staatsbosbeheer ... hebben we nu voor de eerste keer in het kader van dit project gesproken...

Interview Ronnie van Woudenberg, algemeen secretaris/bestuursadviseur van de Federatie Particulier Grondbezit

- De Rijksnatuurvisie biedt voldoende ruimte voor ondernemen in natuur en landschap. Voor de nieuwe Nbw is dat nog de vraag
- Het gaat om de zoektocht naar ruimte voor het verder ontwikkelen van natuurinclusief ondernemen. Nu het Rijk wat meer op afstand staat, worden provincies en gebiedspartijen belangrijker bij de uitvoering van natuurbeleid. Of meer concreet: bij particulier ondernemen met natuur gaat het om de trits: gemeente – provincie – particulier initiatief. Het betekent dat nu de overheid wat meer op afstand komt te staan, subsidies wegvallen en het er om gaat om zelf geld met natuur te verdienen.
- De geografische schaal is hierbij van belang. Wanneer bijvoorbeeld de schaal 'te klein' is – dat wil zeggen: het gebied in omvang te beperkt is om geld met natuur te verdienen – dan vraagt dit om economische dragers buiten het gebied. Van belang is verder dat er voor het ondernemen met natuur 'deals' gesloten kunnen worden, door bijvoorbeeld met grond te schuiven.
- Ronnie richtte vervolgens zijn aandacht op de Nationale Parken van Wereldklasse, zoals het ministerie van EZ dit beoogt. Hierbij wordt samengewerkt met IPO en Provincies, en de FPG zit ook in deze constructie, samen met Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de Landschappen. De vraag bij deze nieuwe Nationale Parken is waar het evenwicht zit, want hoewel wordt gestreefd naar wereldklasse wil je

⁴¹ Bij dergelijke events hebben we soms wel 50.000 deelnemers.

⁴² Daarbij werd overigens 3% van het oppervlak bebouwd en 97 % bleef blauw / groen.

niet teveel bezoekers die deze parken 'verstoren'. Bovendien wil de FPG een sluitend verdienmodel, een businesscase, voor deze Nationale Parken.

- Onlangs zijn de SNL-vergoedingen herijkt naar boven toe. Daar schrokken de provincies van, want deze herijking betekende dat ze meer geld kwijt zijn aan SNL-vergoedingen. En dat geld hebben ze niet.
- Ondernemen met natuur is, aldus Ronnie, vooral een zaak van de ondernemer zelf. En daar kan de overheid in faciliteren, door opleidingen en onderwijs hierover te stimuleren, maar ook door het mogelijk te maken dat kennis en ervaringen worden uitgewisseld.
- Bij de casus 'Assen' heeft deze gemeente grond vervreemd ('om niet') richting het Drentse Landschap, dus zonder openbare aanbesteding (maar wel met onderhoudsverplichting). Dit terwijl er particuliere belangstelling voor deze grond was. Aan deze belangstelling is de gemeente voorbij gegaan, wat in conflict is met de wet markt en overheid (en strijdig is met staatssteunregels).
- Er is een IPO-deal 'Beheer en Eigendom Natuur' (http://www.ipo.nl/files/9413/9584/7899/Notitie_Beheer_en_eigendom_van_natuur.pdf). Hierin zijn onder meer afspraken opgenomen over:
 - Gelijkberechtiging = gelijke kansen en gelijke behandeling.
 - Grond: "In een gebiedsproces kan in goed overleg en met inachtneming van de spelregels voor gelijkberechtiging toterschikking van eigendom en beheer besloten worden."In de meeste provincies gaat het goed, en houdt men zich aan deze IPO-notitie.
- Zo is het vandaag de dag zoeken naar de precieze rollen in het natuurbeheer van de rijksoverheid, de provincies en gemeenten. Waar ligt nu wiens verantwoordelijkheid? Voor de Vogel- en Habitatrichtlijn is dit bijvoorbeeld Brussel.
- De decentralisatie heeft ertoe geleid dat iedere provincie op haar eigen manier opereert, en bij grensoverschrijdende natuur leidt dit tot extra bureaucratie en extra kosten. Voor particuliere initiatieven met betrekking tot ondernemen met natuur is het gemeentelijk niveau het belangrijkste.
- Om een landgoed rendabel te maken (of te houden) dient niet gestreefd te worden naar een maximaal rendement, maar naar een optimaal rendement. Dit betekent evenwel niet dat een landgoedeigenaar zelf bijvoorbeeld horeca-exploitant moet gaan worden, maar wel dat hij zichzelf een zakelijke instelling aanleert. Met zo'n zakelijke instelling blijkt al gauw dat maatwerk en flexibiliteit cruciaal zijn voor een groen verdienmodel. Wat op het ene landgoed wel werkt, hoeft niet automatisch succesvol te zijn op een ander landgoed. En maatwerk en flexibiliteit vereisen dat er binnen bestaande wet- en regelgeving voldoende ruimte is om te ondernemen met natuur. Onduidelijkheid en onzekerheid hierover zijn funest voor natuurinclusieve ondernemers – juist in het hun zoektocht naar groene verdienmodellen.
- Verder zijn er fiscale mogelijkheden m.b.t. natuur. Een bestaande regeling is bijvoorbeeld de Natuurschoonwet. Deze zorgt voor diverse fiscale voordelen om een landgoed in stand te houden, zoals het buiten invordering houden van successierechten en schenking, vrijstelling van overdrachtsbelasting en een vermindering van de WOZ-waarde.
- Ondernemen met natuur moet ook aandacht krijgen in het onderwijs. Als jongeren er van begin af aan mee vertrouwd raken, dan wordt groen ondernemerschap ook meer een vanzelfsprekendheid.

Maike Raaijmakers, Projectleider kennis & innovatie, Bionext

- De hoge grondprijs is mede een reden waarom het aanbod, ofwel het areaal biologische landbouwgrond, achter loopt op de vraag. Wanneer men natuurinclusief ondernemen wil bevorderen, dan moet de overheid niet tegelijkertijd voor de hoogste prijs gaan. Beter is randvoorwaarden stellen aan het grondgebruik, en ter compensatie een lagere pachtprijs vragen. Bij overheidsmaatregelen t.a.v. natuurbeheer door boeren is het belangrijk dat men meer stuurt op resultaten, en niet enkel op maatregelen. Zie bijvoorbeeld bij agrarisch natuurbeheer. Het gaat uiteindelijk om het aantal grutto's dat het volwassen stadium bereikt en niet de maaidatum.
- Geef boeren enige vrijheid in de uitvoering en zorg tegelijkertijd dat er iemand met ecologische kennis bovenop zit om de boel te managen. Wel de boeren de kans geven kennis te verwerven over het onderwerp, en ze de mogelijkheid bieden om te leren van dingen die niet werken. Vertrouwen is belangrijk om het agrarisch natuurbeheer te laten slagen.
- Houd rekening met:
 - o Wantrouwen ten aanzien van bepaalde partijen
 - o Irritaties bij teveel regeltjes van bovenaf
 - o Maatwerk is belangrijk – grondsoort, natuurlijke situatie e.d. is overal anders
 - o En een reële vergoeding voor gederfde inkomsten

- Voor biologische boeren om is ook een verdienmodel nodig, want voor een boer met het uiteindelijk altijd financieel 'uit kunnen'. Bijvoorbeeld door natuur in te zetten om klanten te trekken. Of door de meerwaarde voor de natuur te vermarkten via extra keurmerk.
- Decentralisatie van natuur is voor Bionext lastig. Voor projecten moet men nu bij 12 loketten aankloppen, in plaats van 1 ministerie. Het leidt tot meer bureaucratie en inefficiëntie.
- Het reguliere landbouwonderwijs (zoals HAS en MAS) loopt achter op de ontwikkelingen rond biologische landbouw en natuurinclusief.

Ivo Gelsing, Regiomanager RECRON Gelderland

- Tijdelijke natuur is een mooi idee, maar er kunnen problemen ontstaan als er vervolgens een zeldzaam beestje of plantje op het recreatieterrein gaat zitten. Dat kan dan de een noodzakelijke bedrijfsvernieuwing blokkeren.
- Ondernemers zitten niet direct op natuursubsidies als SNL te wachten, ze willen vooral bewegingsvrijheid.
- De ondernemende EHS (nu NNN) met kwalitatieve verplichtingen, maar ook compensatie, is niet geschikt voor recreatie want het gaat om een heel ander type bedrijfsvoering. Op recreatieterreinen staan veel meer objecten en ze worden veel intensiever gebruikt. Recreatie heeft al met genoeg regelgeving te maken.
- Vakantie en recreatie draait om unieke beleving met een onderscheidend karakter. Gasten nemen belevingen zintuiglijk waar en maken er hun eigen verhaal van. Recreatieondernemers stellen zich de vragen: welk verhaal geef ik aan mijn gasten mee?
- Als ondernemers willen uitbreiden in natuur of op agrarische gronden, moeten zij meestal compenseren. Daar zijn regels voor, maar in de praktijk zijn die vaak onduidelijk. In de praktijk zie je vaak dat er willekeur is ten aanzien van de omvang van de compensatie, en dat is het gevolg van de decentralisatie.
- De Rijksnatuurvisie staat op papier, maar in de praktijk merken we dat vervolgens de natuurwetgeving de uitvoering van de Rijksnatuurvisie jammer genoeg vaak in de weg staat. Voor ons is natuurinclusief ondernemen logisch. De omgeving is onderdeel van onze onderneming. De omgeving is vaak leidend voor de keuze van de consument. Een recreatieondernemer heeft er belang bij om natuur goed te communiceren naar de klant.
- Routes zijn een ander knelpunt. Alle grond is van iemand en alle natuurterreinen zouden in principe publiek toegankelijk moeten zijn. En landgoedeigenaren doen dat niet altijd. Toegankelijk van landgoederen is daarmee een knelpunt.
- Natuurbeherende organisaties zijn flink gekort. Ze zijn onder meer gekort op de financiering van onderhoud van publieke recreatieve voorzieningen en routes. En dan wordt het noodgedwongen verwaarloosd of ze zeggen: jij als recreatieondernemer moet betalen. Samenwerking tussen gemeenten is van belang. Infrastructuur aanleggen is nogmaals primair een overheidstaak. Interessante wandel- of fietsroutes bedenken kan wel een taak zijn voor recreatie. Met goede routes kan je bezoekers namelijk prima geleiden.

Sylvo Thijsen, Algemeen Directeur Staatsbosbeheer

- We zouden graag zien dat een groter deel van de benefits van natuur teruggaat naar het onderhoud van de natuur.
- Bij de transitie naar biologische landbouw is een overheidsrol nodig omdat de transitie tijd en kapitaal vergt. Er is echter geen subsidie of privaat geld voor die transitie beschikbaar. Een fonds van de overheid zou uitkomst kunnen bieden. (doet overheid met omschakeling naar wind op zee ook.)
- Recreatie- en toeristen belastingen zijn ontkoppeld aan de kwaliteit van de omgeving waar men onderneemt. Gemeenten hebben recht op eigen heffingen, maar het zou mooi zijn als er een koppeling met de omgeving zou zijn.
- Veel ondernemers lopen tegen procedurele problemen aan als ze wat willen: wat mag wel en wat niet? Dus regels zijn wat dat betreft een belemmering. SBB helpt hen in die wirwar van regels.
- Als je wilt dat er meer natuur inclusief ondernemer plaatsvindt, dan moet je ook enige souplesse bieden. Creëer ook experimenteerruimte om in de praktijk de balans te vinden tussen natuurbehoud en ondernemen in de natuur.
- Decentralisatie heeft als nadeel dat eenheid van sturing afneemt maar rijkkleurigheid aan initiatieven toeneemt. Door experimenten krijg je gevoel voor waar de balans ligt. Trial en error dus, samen met andere partijen.

- De voormalige EHS was iets van centrale overheid, het is nu aan de provincie om het op te pakken want zij heeft er nu ook de middelen voor. De Provincie Noord-Brabant heeft de ambitie om de (voormalige) EHS in de benen te houden en heeft een forse ambitie voor de realisatie van Natuurnetwerk Brabant (NNB). Echter voor de helft is maar geld beschikbaar, t.o.v. gangbare natuur realisatie via aankopen, inrichten en doorleveren aan een TBO. Samen met de ZLTO heeft de provincie nagedacht hoe je andere concepten kan bedenken om het van de grond te krijgen. De vraag was: hoe kan je natuur integreren in je (gangbare) bedrijfsvoering?
- Essentieel is dat bij het ONNB boeren worden betrokken die er ook echt iets voor voelen. Met andere woorden dat het past in hun bedrijfsstrategie voor de langere termijn, ook voor de volgende generatie. Want natuurontwikkeling is lange termijnwerk. Het gaat immers om een eeuwig durende verplichting, waarbij de grond agrarisch blijft met een beperking.
- Met dit concept blijft het landbouwgrond, en blijft de grond ook in eigendom van de agrariër, en hij is niet afhankelijk van (mogelijk veranderende) beheersovereenkomsten en financiering/betaling.
- Er moet wel sprake van een gebiedsaanpak zijn, zoals dat je naast een gebied van Brabantslandschap, SSB of Natuurmonumenten zit waarmee je dan je beheer onderling afstemt.
- Het gaat allemaal om maatwerk en een gebiedsgerichte aanpak.
- Overheden die eigen gronden hebben en verhuren aan boeren willen vaak een hoge prijs en dat kan een belemmering zijn, want er is grondhonger, en staat op gespannen voet met extensievere vormen van grondgebruik. Overheden moeten daarom gronden reserveren, en prijzen afstemmen op het type gebruik, meer voorwaarden of beperkingen betekent een lagere prijs.
- DLG is weg en daarmee is een nuttig instrumentarium verdwenen. Wat je nodig hebt is een centraal loket in Noord-Brabant, waar de genoemde opgaven samenkomen.
- Voor een integraal gebiedsplan moet er dan wel 1 partij zijn die de regie neemt. De regisseur of voortrekker is nu wat te ad hoc en telkens opnieuw moet het wiel worden uitgevonden. De oplossing zou zijn: een nieuw soort kavelruiloket met mensen en middelen waar al die partijen aan kunnen kloppen voor een integrale aanpak, financiering en contractering.
- Verder hebben we nog het oude instrumentarium met de doelsoorten. Het kan nu gebeuren dat een boer een vergoedingstoeslag niet krijgt omdat het natuurdoeltype niet is gerealiseerd: want het is ja of nee. Dat vinden boeren linke soep en dan willen ze er niet aan. De overheid zou daarom garant kunnen staan, want de vergoeding moet zeker zijn.
- Zorg tevens voor experimenteerruimte.
- We zouden samen een studiegroep kunnen vormen, op cursus gaan, dat is de aanpak. Samen kennis opbouwen, en oplossingen zoeken, etc.

Oene Gorter, voorzitter van de VGG

- De jaren 60, 70 en 80 waren voor particuliere landgoedeigenaren moeilijke tijden. De TBO's als Natuurmonumenten hebben toen veel van landgoederen voor niks van de overheid gekregen. En dat is voor de VGG een doorn in het oog. Wat destijds volgens de heer Gorter had moeten gebeuren is dat de overheid deze gronden openbaar in de verkoop deed, zodat iedereen het had kunnen kopen.
- Een kentering kwam vanaf begin jaren tachtig onder de kabinetten van Lubbers, waarbij er meer ruimte kwam voor ondernemen. Echter, pas sinds Bleker en met name onder Rutte is er voor landgoedeigenaren echt meer ruimte gekomen. We voelen ook meer maatschappelijke waardering.
- Sinds 2011 is er (formeel) geen sprake meer van de voorkeurspositie voor de TBO's, en zijn daarmee de regels in juridische zin voor iedereen – TBO's, particuliere landgoedeigenaren en anderen – gelijk. Maar wat de VGG zou willen is dat de gronden die vòòr 2011 voor niks aan de TBO's in eigendom zijn gegeven, alsnog openbaar worden verkocht.
- Marie-José / Ernst: Een tegenargument op het voorstel van de VGG is dat sinds 2011 particuliere landgoedeigenaren nauwelijks gronden van enige omvang hebben aangekocht. Dhr. Gorter: De behoefte is er bij de achterban om grond op te kopen. Wel is het belangrijk dat de regels minder sectoraal en meer integraal worden (de omgevingswet is een stap in de goede richting). Dan zullen meer particulieren gaan aankopen. Ook het rendabel maken van de grond zal mede van invloed zijn op de kans van slagen.
- Het probleem is volgens Dhr. Gorter dat de particuliere eigenaren een achtstand hebben ten opzichte van de TBO's zoals Natuurmonumenten. De TBO's hebben door hun omvang en schaal veel meer macht en middelen, bijvoorbeeld om te lobbyen bij de Postcodeloterij. En dat zijn de barrières waar de kleine particuliere eigenaren tegenaanlopen.

- Maar wat ook verbeterd moet worden is de willekeur: wat bij de ene provincie wel mag, is in een andere provincie niet toegestaan. Een ander verbeterpunt is dat subsidies nogal eens veranderen, terwijl je als particuliere eigenaar graag zekerheid en continuïteit hebt.
- De motivatie om te ondernemen met aandacht voor natuur is voor Dhr. Gorter dat het familiebezit is en hij destijds de leiding van het landgoed op zich heeft genomen.

Jan Spijkerboer, senior adviseur verwervingen vastgoed, Vereniging Natuurmonumenten

- Particulieren (agrariërs en landgoedeigenaren) hebben wel de intentie om grond voor natuur aan te willen kopen, maar in de praktijk gebeurt het weinig. Sinds 2011 is van ongelijke behandeling geen sprake meer. De reden dat het toch niet van de grond komt is dat het economisch vaak niet uit kan en er veel procedurele hobbels zijn.
- De VGG procedeert over de periode van vòòr 2011. Terwijl er na 2011 vanuit de particuliere eigenaren geen enkele natuurontwikkeling van betekenis heeft plaatsgevonden. Er staat bovendien veel te koop maar particulieren tonen geen interesse. Brussel heeft Natuurmonumenten onlangs in het gelijk gesteld maar de VGG gaat hierin tegen beroep.
- Voor het realiseren van natuur is de provincie belangrijker dan EZ, waarvan de doorzettingsmacht slechts beperkt is. Als we willen dat in 2020 de natuurdoelen gerealiseerd worden, moet je ook onteigening gaan inzetten anders komt het er niet. Er moet druk uitgevoerd worden om de provinciale politiek in beweging te krijgen. Het probleem is echter dat een gedeputeerde dit moet doen maar die zit er maar voor 4 jaar, en dat is te kort.
- Wat het lastig maakt is dat de betreffende regelgeving tussen de twaalf provincies aanzienlijk verschillen. Het zou mooi zijn als procedures vereenvoudigd werden en er meer uniformiteit tussen de provincies zou komen.
- Toen DLG werd opgeheven verdween een intermediair voor grondverweving en inrichting. Daarmee is een maatregel die grondaankoop en verwerving door particulieren zou kunnen ondersteunen om weer een intermediair zoals DLG in het leven te roepen.
- Maatregelen die de overheid kan nemen zijn daarmee:
 1. Een intermediair instellen voor grondverwerving en inrichting;
 2. Monitoring (op het behalen van natuurdoelen) vanuit de provincies, en sancties instellen wanneer het beheer onvoldoende is;
 3. De regeldruk voor grondaankoop verminderen;
 4. De willekeur in de vorm van verschillen in regelgeving tussen provincies t.a.v. verwerving en inrichting van natuur aanpakken
 5. Help particulieren met de voorfinanciering van grondaankoop.
 6. Groen beleggen fiscaal aantrekkelijk maken.
 7. Verder is de verwachting dat veel melkveeboeren zullen gaan stoppen: de overheid zou hierin moeten saneren en opkopen.
- Voor ons is het van belang vertrouwen te hebben in een bepaalde ondernemer die we een areaal in erfpacht uitgeven. Hoe gaan we de natuurwaarde borgen? Particulieren waar we mee samenwerken zijn vaak ondernemende personen die gevoel voor branding hebben. Wij dragen ook kennis bij door natuurboeren op te leiden.

Overheden

Gigi Kraak, Beleidsadviseur/accountmanager Toerisme van de gemeente Ede

- Bedrijven zijn vaak blij dat er nu één gezicht is bij de gemeente waar ze terecht kunnen; daar is veel behoefte aan.
- Veel recreatiebedrijven zitten in of nabij Natura 2000 gebieden en dat maakt het wel eens lastig om de balans te vinden tussen ruimte geven aan recreatieondernemers aan de ene kant, en het beschermen van natuur aan de andere kant. Vanwege de vele Natura 2000 gebieden heeft een recreatieondernemer hier misschien wat minder vrijheid dan elders. Tegelijkertijd is diezelfde natuur ook weer zijn kapitaal.
- Met het Programma Buitengebied wil de gemeente aan de ene kant strakke regels gaan hanteren omtrent bestemmingplannen. Van de andere wil zij ook ongelijke gevallen ongelijk kunnen behandelen en daarmee maatwerk leveren. Dat wil zeggen: ondernemers die zich keurig aan de regels houden – denk verblijfsrecreatieterreinen waar inderdaad alleen recreatie plaatsvindt en dus geen bewoning – zullen van de gemeente meer vrijheid en ruimte krijgen. Waar de gemeente naar toe wil is om 'goede'

-
- (recreatie)ondernemers (die bijvoorbeeld geen bewoning in hun huisjes hebben) belonen door hen meer ruimte te geven om zelf te bepalen of uitbreiding bestaat uit bijvoorbeeld meer huisjes of een zwembad. Een dergelijke aanpak zal er ook voor de landbouw komen: als een ondernemer wil gaan uitbreiden dan mag dat, maar dan moet hij wel iets toevoegen aan zijn terrein.
- Tijdelijke natuur mag wel degelijk omgezet worden naar een andere bestemming. Echter, voor een recreatieondernemer kan het wel lastig zijn als er een zeldzaam beest zit, omdat dit extra werk geeft. Want het diertje moet dan verplaatst worden, etc. Maar daarna mag het echt wel weer een andere bestemming dan natuur krijgen.
 - De gemeente Ede heeft het programma Vitale Vakantieparken ontwikkeld. Dit moet het makkelijker maken om binnen de gemeente te schuiven met gebieden. Het principe is dan dat de uitbreidende ondernemer – ten koste van bijvoorbeeld een omliggend bosperceel – zou moeten kunnen uitbreiden, mits hij dan gelijkwaardige natuur ontwikkelt op het voormalige terrein van de stoppende ondernemer. Als gemeente vinden we het daarbij overigens wel lastig hoe om te gaan met hele kwetsbare natuur. Daar zou de Rijksoverheid ons bij kunnen helpen, bijvoorbeeld in de vorm van een grondbank.
 - Wat betreft het in eerdere interviews genoemde aspect van willekeur tussen gemeentes – wat in de ene gemeente wel zou mogen, mag in de andere gemeente niet – geldt voor onze gemeente: we willen voor dezelfde situatie dezelfde regels hanteren. Het punt is alleen dat in de praktijk cases nooit het zelfde zijn. De situatie is vaak heel specifiek: je hebt daarmee geen gelijke monniken en dus ook geen gelijke kappen.
 - Wat betreft toeristenbelasting: onze uitgaven die je aan toerisme / recreatie zou kunnen toerekenen komen vrij goed overeen met de inkomsten uit toeristenbelasting. Bedenk ook: als je een weg aanlegt zal die deels door forensen en deels door recreanten worden gebruikt. Dus je kunt uitgaven ook niet altijd 1 op 1 aan recreatie of iets anders toerekenen. Overigens hadden ondernemers in het verleden mede zeggenschap over een deel van de bestedingen van toeristenbelastinggelden. We zouden kunnen overwegen om dit te herintroduceren.
 - Tenslotte werken we goed samen met de provincie, bijvoorbeeld doordat zij de ontsluiting van natuurgebieden co financiert. Ook werken alle 21 Veluwe gemeenten meer met elkaar samen, bijvoorbeeld aan het fietsknooppunten-netwerk.

Reny Tuinstra, Projectleider Convenant Landgoederen, Provincie Utrecht

- In maart 2015 is het convenant gesloten tussen vier landgoedeigenaren, de gemeente Utrechtse Heuvelrug, de provincie Utrecht en het Waterschap Vallei en Veluwe. Het doel van het convenant is enerzijds een duurzame instandhouding van de landgoederen, anderzijds het realiseren van gebiedsopgaven.
- Vóór het convenant verzandden eigenaren die iets wilden ondernemen met hun landgoed nogal eens in regels en bureaucratie. Met het convenant kregen eigenaren meer ruimte om te ondernemen omdat het hele gebied (van de vier landgoederen) als uitgangspunt werd genomen, in plaats van het individuele landgoed. Als een eigenaar bijvoorbeeld iets wil realiseren in een EHS/NNN-gebied, kunnen in het kader van het convenant afspraken gemaakt worden over compensatie op het terrein van een andere eigenaar. Dit wordt de saldobenadering genoemd.
- Door het convenant heeft men elkaar beter leren kennen: wat zijn de belangen van de ander, wat heeft de één nodig en wat de ander? Er is door het convenant een goede samenwerking tussen de vier landgoederen ontstaan. Andere landgoedeigenaren vinden het concept ook interessant en indien de vraag in het veld bestaat is er kans dat dit concept wellicht vaker wordt toegepast; ook grote terreinbeherende organisaties informeren naar de mogelijkheden voor een convenant. Overigens zullen gemeenten daarvoor eerste aanspreekpunt zijn.
- Het blijkt dat men het prettig vindt als er één aanspreekpunt is, en dan vooral één persoon. Het convenant fungeert feitelijk als een kapstok voor samenwerking: je creëert onderling vertrouwen doordat je op een open manier het gesprek aangaat.
- Verder is de EHS (nu NNN) niet bij alle eigenaren populair, want het geeft wat extra beperkingen. Daarnaast is het niet altijd duidelijk hoe het precies werkt.
- Eigenaren zijn gebaat bij zekerheid en continuïteit. Vermindering van subsidies is iets wat een eigenaar liever niet ziet gebeuren. Anderen geven juist aan graag (zoveel mogelijk) onafhankelijk van subsidies te zijn. Overheden kunnen meedenken met landgoedeigenaren hoe zij een duurzame instandhouding kunnen waarborgen terwijl de veranderingen rond subsidieverstrekking plaatsvinden. Als terugtrekkende financier van natuur en landschap kan de overheid bijvoorbeeld meer ruimte bieden om te ondernemen.

Anne van Rooij-van Wijngaarden, Adviseur Monumenten en Cultuurhistorie, Contactpersoon Historische Buitenplaatsen van de gemeente Utrechtse Heuvelrug

- Aanleiding voor de samenwerking tussen de vier landgoederen, de gemeente, de provincie en het Hoogheemraadschap was verdroging en het feit dat er een nieuw, geactualiseerd bestemmingsplan moest komen.
- De provincie was o.a. aanwezig vanwege de EHS (nu NNN) en de wens om in het gebied ecoducten te realiseren. Voor de EHS/NNN doet de gemeente het voorwerk en de provincie eindtoets. De provincie blijft daarmee het bevoegde gezag.
- Daar waar de provincie vooral over de natuur gaat, is voor de gemeente het behoud van cultuurhistorie waarden belangrijk. Wij als gemeente toetsen of een plan de monumentale waarden voldoende bewaart.
- In onze gemeente zijn zowel natuur als cultuurhistorie erg belangrijk. Het is een constante zoektocht om de balans te vinden tussen i) ruimte bieden aan economische verdienmodellen enerzijds en ii) het behoud van natuur en cultuurhistorie anderzijds. Ook zoek je als gemeente telkens naar de balans tussen i) het bieden van maatwerk en ii) het principe van gelijke monniken gelijke kappen.
- De vier KAMM landgoederen zijn gelegen in de Buitenplaats zone en vormen daarin de zogenaamde *Maarsbergse Flank*. Voor deze gehele zone zijn er richtlijnen ontwikkeld in de geest van: als je als landgoed dit in ere houdt, dan is er meer ruimte voor economische ontwikkeling.
- De verwachting is dat de nieuwe omgevingswet meer mogelijkheden voor maatwerk zal genereren.
- Belangrijk voor het succes van het convenant is:
 - Dat alle betrokken partijen er belang bij hebben. Zo is het voor de gemeente belangrijk dat mensen op de landgoederen kunnen wandelen en fietsen. Wij hebben als gemeente er dus belang bij dat het onderhoud van landgoederen goed geborgd is.
 - De goede chemie tussen de betrokken personen en het feit dat zowel vanuit provincie als gemeente we prima projectleiders hadden.
 - Tevens vinden de landgoedeigenaren het prettig om één contactpersoon (dus niet zoiets abstracts als een loket) waardoor ze snel verder geholpen kunnen worden.
 - Verder was de schaal ook van belang: voor één landgoed zal er niet snel zo'n heel convenant worden opgesteld.
- Mede door het convenant is er overigens ook meer vooroverleg. Doordat in vroeg stadium van ideevorming de landgoedeigenaar al contact heeft met de gemeente, weet deze beter hoe de gemeente naar de plannen kijkt en verloopt het proces na indiening ook sneller. Doordat wij het proces ondersteunen bespaar je ook kosten bij de landgoedeigenaren.

Henk Riphagen, beleidscoördinator agro-economie, ministerie Economische Zaken

- Het is van belang dat verdienmodellen verder ontwikkeld worden en dat degene die baten van natuur hebben ook aan natuur meebetalen. Een toegangspoort met entreeheffing is daarbij een prima voorbeeld van dat de baathebber betaalt. Maar dat moet niet overal toegepast worden en de prijs mag geen grote barrière worden voor bezoekers. Echter, als de overheid minder subsidies geeft is het redelijk om een entreprijs te heffen.
- Tenslotte zit er ook een grens aan natuurinclusief ondernemen: je kunt de donkergroene natuur (hoge biodiversiteitswaarden) niet zomaar aan ondernemers overlaten. Daar zal toch een overheidsrol nodig blijven.
- Zie verder het commentaar van EZ bij de maatregelentabel met de impact op de die P's daarbij.

Bijlage 2 Genoemde maatregelen en effect op People, Planet en Profit

Kwalitatieve beschrijving kosten en baten natuur inclusief ondernemen (in rood de reactie van de respondent van EZ hierop).

| Sector: | Maatregelen | Impact maatregel op: | | |
|--------------|--|--|---------------------------------------|--|
| | | People | Planet | Profit |
| Landgoederen | Gelijke behandeling grondaankopen uit het verleden <i>Het op enigerlei wijze compenseren van landgoedeigenaren voor grondaankopen van TBO's die voor 2011 hebben plaatsgevonden, zal de overheid niet gaan doen. Wel zal EZ zich ervoor inzetten om ook kleine grondbezitters gelijke toegankelijkheid bij grondaankopen te bieden.</i> | Consumenten-voordelen van meer mededinging: impact onzeker ⁴³ <i>Niet van toepassing</i> | ... | Meer inkomsten particuliere landgoedeigenaren: impact onzeker <i>Niet van toepassing</i> |
| | Investeer in kennis <i>Het op peil houden van het kennisniveau is een overheidstaak. Maar welke overheid (Rijk, provincies of gemeenten) dit voor de betreffende sectoren zou moeten doen, is de vraag.</i> | ... | Meer natuurwaarden <i>Mee eens</i> | ... |
| | Meer flexibiliteit, minder bureaucratie <i>Dit is een valide punt. Echter, de belangen van natuur moeten ook meegewogen worden. Het gaat dus om de balans tussen: i) flexibiliteit en minder bureaucratie, en ii) regels waarmee natuur wordt beschermd.</i> | ... | ... | Beter verdienmodel landgoederen, verminderde kosten planvorming voor landgoederen <i>Eens, maar er is ook meer innovatie in verdienmodellen nodig. Denk bijvoorbeeld aan crowd funding waarbij degene die een bijdrage leveren een gebied gratis kunnen bezoeken. Je kunt ook denken aan (donerende) vrienden van een landgoed.</i> |
| | Reduceer schaalnadelen van landgoedeigenaren <i>Zie boven: zal EZ zich ervoor inzetten om ook kleine grondbezitters gelijke toegankelijkheid bij grondaankopen te bieden.</i> | ... | ... | Beter netto resultaat landgoederen |
| | Zorg voor zekerheid en continuïteit (van subsidies) | ... | Continuïteit natuurwaarden | Beter netto resultaat landgoederen |

⁴³ Immers, sinds 2011 hebben particuliere landgoedeigenaren nauwelijks gronden van enige omvang aangekocht.

| Sector: | Maatregelen | Impact maatregel op: | | |
|----------------|---|---|---|--|
| | | People | Planet | Profit |
| | Daar kan EZ zich op zich wel wat bij voorstellen. Echter, landgoederen kennen een fiscaal regime wat al heel lang ongewijzigd is gebleven, dat geeft ook continuïteit en zekerheid. | | Eens over deze impact omdat dit via fiscale regelingen al heel lang goed is geborgd. | |
| (Bio) landbouw | Meer flexibiliteit en experimenteerruimte Dat is terecht punt, experimenteerruimte is belangrijk en creëer je door bijvoorbeeld dingen (zoals hutten in de natuur in geval van SBB) tijdelijk toe te laten. De overheid zou daar flexibeler in kunnen zijn. | Meer nieuwe bio-producten voor consumenten Mee eens | Meer biologische en dus duurzame landbouw Mee eens | ... |
| | Lagere pacht prijzen We kennen in Nederland pacht prijs regulering, waarmee er een maximum aan de pacht prijzen zit. Daarmee zorgt de overheid dus al voor een pacht prijs plafond. Verder ingrijpen in pacht prijzen zal de transitie naar bio landbouw dan ook niet bevorderen. Lagere pacht prijs is dus niet het middel. De echte <i>bottleneck</i> is dat er een constante wachtrij van boeren is die bio willen worden. Echter, de zuivelindustrie wil geen nieuwe bio boeren aannemen. Er is dus een <i>bottleneck</i> aan de markt kant. | Lagere consumenten prijs bio-producten Dat kan als de overheid net als vroeger de bio landbouw weer gaat ondersteunen (maar dan niet via lagere pacht-prijzen) | Meer biologische en dus duurzame landbouw idem | Beter netto resultaat biologische landbouw |
| | Overigens steunde de overheid in het verleden wel bio landbouw, via bijvoorbeeld subsidies. Het zou wel goed zijn als dergelijke ondersteuning weer terug zou komen, maar dat hangt mede af van de kleur van het volgende kabinet. | | | |
| | Investeer in opleiding Dat is een prima maatregel: zie ook boven | ... | ... | Beter verdienmodel biologische landbouw Mee eens |
| Recreatie | Verminder (gepercipieerde) drempels tijdelijke natuur Dit is een begrijpelijk punt. Maar we laten het zo als het is. | Verhoogde belevingswaarde door meer natuur op recreatie-terreinen Op zich mee eens | Verhoogde intrinsieke natuurwaarde door meer natuur op recreatieterreinen Op zich mee eens | ... |
| | Toeristenbelasting inzetten voor gebied Gaan we niet doen, want het Rijk bemoeit zich niet met dergelijk gemeentelijk beleid. | Meer wandel en fietspaden | ... | Meer inkomsten recreatieondernemer door meer toeristen |
| | Meer flexibiliteit en maatwerk, maar minder willekeur Prima maatregel: zie ook boven. | ... | ... | Beter verdienmodel recreatieondernemer Mee eens |
| TBO's | NM Intermediair grondverwerving en inrichting Het is jammer dat die typische DLG kennis weg is. Diverse expertise centra zijn inmiddels opgeheven en dat is een gemis. Het weer ontwikkelen van een dergelijk | ... | Meer natuur Mee eens | ... |

| Sector: | Maatregelen | Impact maatregel op: | | |
|------------------------------|--|---|---|--|
| | | People | Planet | Profit |
| | expertise centrum zou goed zijn en zou ook een overheidsrol zijn. | | | |
| | Druk op provincie realisatie natuurdoelen We moeten als Rijk de provincies meer achter broek aan gaan zitten en hen houden aan de afspraken die zijn gemaakt omrent natuurrealisatie. Nu hangt het te veel af van de persoon (ambtenaar, Statenlid) of die er energie op zet. | ... | Meer natuur Mee eens | ... |
| | Meer monitoring en handhaving natuurdoelen Dit herken ik niet. | ... | Continuïteit natuurwaarden | ... |
| SBB | Toeristenbelasting inzetten voor gebied Zie boven | Meer wandel en fietspaden | ... | Meer inkomsten recreatieondernemer door meer toeristen |
| | Meer experimenteerruimte Zie boven | Meer nieuwe producten voor consumenten | ... | ... |
| | Lagere pachtprizen Zie boven | Lagere consumentenprijs bio-producten | Meer biologische en dus duurzame landbouw | Beter netto resultaat biologische landbouw |
| | Richt een agrifonds op t.b.v. de transitie naar biologische landbouw Dat is op zich geen nieuw idee. Er was al eerder een grondbank en dat werkte inderdaad prima. Je had destijds BBL en daar werd grond geparkeerd. Een dergelijke organisatie kan helpen natuur te realiseren door uitruil van grond te faciliteren. Dus BBL, c.q. een grondbank is een goed idee, maar wie gaat dat financieren? | Lagere consumentenprijs bio-producten Mee eens | Meer biologische en dus duurzame landbouw Mee eens | Beter netto resultaat biologische landbouw |
| Provincie Utrecht | Reduceer schaalnadelen van landgoedeigenaren door gebiedsaanpak Clusteren is een goed idee, mits landgoedeigenaren bereid zijn met elkaar samen te werken. Wat betreft een rol voor de overheid: dat is een rol voor de gemeente, niet voor het Rijk. | ... | ... | Beter netto resultaat landgoederen Mee eens |
| | Zorg dat er één persoon is waar landgoedeigenaren terecht kunnen Mee eens | ... | ... | Verminderde kosten planvorming voor landgoederen Mee eens |
| Gemeente Ede | Ondernemers moeten op gebiedsniveau kunnen schuiven met natuur Mee eens | ... | ... | Beter verdienenmodel landgoederen Mee eens |
| Gemeente Utrechtse Heuvelrug | Zorg voor één gezicht bij gemeentes waar ondernemers terecht kunnen Zie eerder | ... | ... | Verminderde kosten planvorming voor landgoederen |
| | Reduceer schaalnadelen van landgoedeigenaren door gebiedsaanpak Zie eerder | ... | ... | Beter netto resultaat landgoederen |

| Sector: | Maatregelen | Impact maatregel op: | | |
|--------------|--|----------------------|--------|---|
| | | People | Planet | Profit |
| Leisurelands | Meer flexibiliteit en experimenteerruimte, minder bureaucratie <i>Zie eerder</i> | | | |
| | Vertrouw recreatiesector | | | |
| | Investeer in het buitengebied | | | |
| | Schaf toeristenbelasting af, beloon recreatieondernemers | | | |
| Allen | Stimuleer samenwerking en discussie <i>Zie eerder</i> | ... | ... | Beter verdienmodel voor natuur inclusieve ondernemers |

Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de WOT Natuur & Milieu

WOT-technical reports zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; E info.wnm@wur.nl

WOT-technical reports zijn ook te downloaden via de website www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

| | | | |
|----|---|----|---|
| 1 | Arets, E.J.M.M., K.W. van der Hoek, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.-P. Lesschen (2013). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2013.</i> | | <i>TOXSWA model. Theory and procedure for the upstream catchment of FOCUS streams.</i> |
| 2 | Kleunen, A. van, M. van Roomen, L. van den Bremer, A.J.J. Lemaire, J.-W. Vergeer & E. van Winden (2014). <i>Ecologische gegevens van vogels voor Standaard Gegevensformulieren Vogelrichtlijngebieden.</i> | 16 | Groenestein, K., C. van Bruggen en H. Luesink (2014). <i>Harmonisatie diercategorieën</i> |
| 3 | Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, B.J. de Haan, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2014). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2012. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA</i> | 17 | Kistenkas, F.H. (2014). <i>Juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid (Natura 2000)</i> |
| 4 | Verburg, R.W., T. Selnes & M.J. Bogaardt (2014). <i>Van denken naar doen; ecosysteemdiensten in de praktijk. Case studies uit Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk.</i> | 18 | Koeijer, T.J. de, H.H. Luesink & C.H.G. Daatselaar (2014). <i>Synthese monitoring mestmarkt 2006 – 2012.</i> |
| 5 | Velthof, G.L. & O. Oenema (2014). <i>Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze; versie 2014</i> | 19 | Schmidt, A.M., A. van Kleunen, L. Soldaat & R. Bink (2014). <i>Rapportages op grond van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Evaluatie rapportageperiode 2007-2012 en aanbevelingen voor de periode 2013-2018</i> |
| 6 | Berg, J. van den, V.J. Ingram, L.O. Judge & E.J.M.M. Arets (2014). <i>Integrating ecosystem services into tropical commodity chains- cocoa, soy and palm oil; Dutch policy options from an innovation system approach</i> | 20 | Fey F.E., N.M.A.J. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2013.</i> |
| 7 | Knegt, B. de, T. van der Meij, S. Hennekens, J.A.M. Janssen & W. Wamelink (2014). <i>Status en trend van structuur- en functiekenmerken van Natura 2000- habitattypen op basis van het Landelijke Meetnet Flora (LMF) en de Landelijke Vegetatie Databank (LVD). Achtergronddocument voor de Artikel 17-rapportage.</i> | 21 | Hendriks, C.M.A., D.A. Kamphorst en R.A.M. Schrijver (2014). <i>Motieven van actoren voor verdere verduurzaming in de houtketen.</i> |
| 8 | Janssen, J.A.M., E.J. Weeda, P.C. Schipper, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G.H.P. Arts, C.M. Deerenberg, O.G. Bos & R.G. Jak (2014). <i>Habitattypen in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van oppervlakte representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDFs).</i> | 22 | Selnes, T.A. and D.A. Kamphorst (2014). <i>International governance of biodiversity; searching for renewal</i> |
| 9 | Ottburg, F.G.W.A., J.A.M. Janssen (2014). <i>Habitatrichtlijnsoorten in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van populatie, leefgebied en isolatie in de Standard Data Forms (SDFs)</i> | 23 | Dirkx, G.H.P., E. den Belder, I.M. Bouwma, A.L. Gerritsen, C.M.A. Hendriks, D.J. van der Hoek, M. van Oorschot & B.I. de Vos (2014). <i>Achtergrondrapport bij beleidsstudie Natuurlijk kapitaal: toestand, trends en perspectief; Verantwoording casestudies</i> |
| 10 | Arets, E.J.M.M. & F.R. Veeneklaas (2014). <i>Costs and benefits of a more sustainable production of tropical timber.</i> | 24 | Wamelink, G.W.W., M. Van Adrichem, R. Jochem & R.M.A. Wegman (2014). <i>Aanpassing van het Model for Nature Policy (MNP) aan de typologie van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL); Fase 1</i> |
| 11 | Vader, J. & M.J. Bogaardt (2014). <i>Natuurverkenning 2 jaar later; Over gebruik en doorwerking van Natuurverkenning 2010-2040.</i> | 25 | Vos, C.C., C.J. Grashof-Bokdam & P.F.M. Opdam (2014). <i>Biodiversity and ecosystem services: does species diversity enhance effectiveness and reliability? A systematic literature review.</i> |
| 12 | Smits, M.J.W. & C.M. van der Heide (2014). <i>Hoe en waarom bedrijven bijdragen aan behoud van ecosysteemdiensten; en hoe de overheid dergelijke bijdragen kan stimuleren.</i> | 26 | Arets, E.J.M.M., G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.W.H. van der Kolk (2014). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2014.</i> |
| 13 | Knegt, B. de (ed.) (2014). <i>Graadmeter Diensten van Natuur; Vraag, aanbod, gebruik en trend van goederen en diensten uit ecosystemen in Nederland.</i> | 27 | Roller, J.A. te, F. van den Berg, P.I. Adriaanse, A. de Jong & W.H.J. Beltman (2014). <i>Surface Water Scenario Help (SWASH) version 5.3. technical description</i> |
| 14 | Beltman, W.H.J., M.M.S. Ter Horst, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J. Deneer (2014). <i>FOCUS_TOXSWA manual 4.4.2; User's Guide version 4.</i> | 28 | Schuilings, C., A.M. Schmidt & M. Boss (2014). <i>Beschermde gebiedenregister; Technische documentatie</i> |
| 15 | Adriaanse, P.I., W.H.J. Beltman & F. Van den Berg (2014). <i>Metabolite formation in water and in sediment in the</i> | 29 | Goossen, C.M., M.A. Kiers (2015). <i>Mass mapping; State of the art en nieuwe ideeën om bezoekersaantallen in natuurgebieden te meten</i> |
| | | 30 | Hennekens, S.M., M. Boss en A.M. Schmidt (2014). <i>Landelijke Vegetatie Databank; Technische documentatie</i> |
| | | 31 | Bijlsma, R.J., A. van Kleunen & R. Pouwels (2014). <i>Structuur- en functiekenmerken van leefgebieden van Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijnsoorten; Een concept en bouwstenen om leefgebieden op landelijk niveau en gebiedsniveau te beoordelen</i> |
| | | 32 | Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). <i>Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport.</i> |

| | | | |
|----|---|----|---|
| 33 | Bijlsma, R.J. & J.A.M. Janssen (2014). <i>Structuur en functie van habitattypen; Onderdeel van de documentatie van de Habitatrichtlijn artikel 17-rapportage 2013</i> | 51 | Koffijberg K., P. de Boer, F. Hustings, A. van Kleunen, K. Oosterbeek & J.S.M. Cremer (2015). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2011-2013.</i> |
| 34 | Fey F.E., N.M.J.A. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, J. Cuperus, B.E. van der Weide, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). <i>Ecologische ontwikkeling binnen een voor menselijke activiteiten gesloten gebied in de Nederlandse Waddenzee; Tussenrapportage achtste jaar na sluiting (najaar 2013).</i> | 52 | Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2015). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background.</i> |
| 35 | Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). <i>Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact.</i> | 53 | Vonk, J., A. Bannink, C. van Bruggen, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J.W.H. van der Kolk, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar, S.M. van der Sluis & G.L. Velthof (2016). <i>Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands. Calculations of CH₄, NH₃, N₂O, NO_x, PM₁₀, PM_{2.5} and CO₂ with the National Emission Model for Agriculture (NEMA)</i> |
| 36 | Berg van den, F., W.H.J. Beltman, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J.A. te Roller (2015). <i>SWASH Manual 5.3. User's Guide version 5</i> | 54 | Groenestein, K. & J. Mosquera (2015). <i>Evaluatie van methaanemissieberekeningen en -metingen in de veehouderij.</i> |
| 37 | Brouwer, F.M., A.B. Smit & R.W. Verburg (2015). <i>Economische prikkels voor vergroening in de landbouw</i> | 55 | Schmidt, A.M. & A.S. Adams (2015). <i>Documentatie Habitatrichtlijn-rapportage artikel 17, 2007-2012</i> |
| 38 | Verburg, R.W., R. Michels, L.F. Puister (2015). <i>Aanpassing Instrumentarium Kosten Natuurbeleid (IKN) aan de typologie van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)</i> | 56 | Schippers, P., A.M. Schmidt, A.L. van Kleunen & L. van den Bremer (2015). <i>Standard Data Form Natura 2000; bepaling van de belangrijkste drukfactoren in Natura 2000-gebieden.</i> |
| 39 | Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). <i>Actualisering methodiek en protocol om de fosfaattoestand van de bodem vast te stellen</i> | 57 | Fey F.E., N.M.A.J. Dankers, A. Meijboom, C. Sonneveld, J.P. Verdaat, A.G. Bakker, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2015). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2014.</i> |
| 40 | Gies, T.J.A., J. van Os, R.A. Smidt, H.S.D. Naef & E.C. Vos (2015). <i>Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (GIAB); Gebruikershandleiding 2010.</i> | 58 | Blaei, A.T. de, R. Michels, R.W. Verburg & W.H.G.J. Hennen (2015). <i>Recreatiemodule in Instrumentarium Kosten Natuurbeleid (IKN); Bepaling van de recreatiekosten</i> |
| 41 | Kramer, H., J. Clement (2015). <i>Basiskaart Natuur 2013. Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland</i> | 59 | Bakker, E. de, H. Dagevos, R.J. Fontein & H.J. Agricola (2015). <i>De potentie van co-creatie voor natuurbeleid. Een conceptuele en empirische verkenning.</i> |
| 42 | Kamphorst, D.A., T.A. Selnes, W. Nieuwenhuizen (2015). <i>Vermaatschappelijking van natuurbeleid. Een verkennend onderzoek bij drie provincies</i> | 60 | Bouwma, I.M., A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & F.H. Kistenkas (2015). <i>Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union; Past, present and future</i> |
| 43 | Commissie Deskundige Meststoffenwet (2015). <i>Advies 'Mestverwerkingspercentages 2016'</i> | 61 | Berg, F. van den, A. Tiktak, J.J.T.I. Boesten & A.M.A. van der Linden (2016). <i>PEARL model for pesticide behaviour and emissions in soil-plant systems; Description of processes</i> |
| 44 | Meeuwssen, H.A.M. & R. Jochem (2015). <i>Openheid van het landschap; Berekeningen met het model ViewScape</i> | 62 | Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2016). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2014/2015</i> |
| 45 | Groenestein, C.M., J. de Wit, C. van Bruggen & O. Oenema (2015). <i>Stikstof- en fosfaatexcretie van gangbaar en biologisch gehouden landbouwhuisdieren. Herziening excretieforfaits Meststoffenwet 2015</i> | 63 | Smits, M.J.W., C.M. van der Heide, H. Dagevos, T. Selnes & C.M. Goossen (2016). <i>Natuurinclusief ondernemen: van koplopers naar mainstreaming?</i> |
| 46 | Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2015). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw, 1990-2013. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA.</i> | 64 | Pouwels, P., M. van Eupen, M.H.C. van Adrichem, B. de Knecht & J.G.M. van der Gref (2016). <i>MetaNatuurplanner v2.0. Status A</i> |
| 47 | Boonstra, F.G. & A.L. Gerritsen (2016). <i>Systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid; Input voor agendavorming van de Balans van de Leefomgeving 2014</i> | 65 | Broekmeyer, M.E.A. & M.E. Sanders (2016). <i>Natuurwetgeving en het omgevingsrecht. Achtergrond-document bij Balans van de Leefomgeving, 2014</i> |
| 48 | Overbeek, M.M.M., M-J. Bogaardt & J.C. Dagevos (2015). <i>Intermediairs die bijdragen van burgers en bedrijven aan natuur en landschap mobiliseren.</i> | 66 | Os, J. van, J. H.S.D. Naef & L.J.J. Jeurissen (2016). <i>Geografisch informatiesysteem voor de emissieregistratie van landbouwbedrijven; GIABplus-bestand 2013 – Status A</i> |
| 49 | Os, J. van, R.A.M. Schrijver & M.E.A. Broekmeyer (2015). <i>Kan het Natuurbeleid tegen een stootje? Enkele botsproeven van de herijkte Ecologische Hoofdstructuur.</i> | 67 | Ingram, V.J., L.O. Judge, M. Luskova, S. van Berkum & J. van den Berg (2016). <i>Upscaling sustainability initiatives in international commodity chains; Examples from cocoa, coffee and soy value chains in the Netherlands.</i> |
| 50 | Hennekens, S.M., J.M. Hendriks, W.A. Ozinga, J.H.J. Schaminée & L. Santini (2015). <i>BioScore 2 – Plants & Mammals. Background and pre-processing of distribution data</i> | | |

| | |
|----|---|
| 68 | Duin van W.E., H. Jongerius, A. Nicolai, J.J. Jongsma, A. Hendriks & C. Sonneveld (2016). <i>Friese en Groninger kwelderwerken: Monitoring en beheer 1960-2014</i> . |
| 69 | Ehlert, P.A.I., T.A. van Dijk & O. Oenema (2016). <i>Opname van struviet als categorie in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Advies</i> . |
| 70 | Ehlert, P.A.I., H.J. van Wijnen, J. Struijs, T.A. van Dijk, L. van Schöll, L.R.M. de Poorter (2016). <i>Risicobeoordeling van contaminanten in afval- en reststoffen bestemd voor gebruik als covergistingmateriaal</i> |
| 71 | Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). <i>Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet. Versie 3.2</i> |
| 72 | Kramer, H., J. Clement (2016). <i>Basiskaart Natuur 2009. Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland</i> |
| 73 | Dam, R.I. van, T.J.M. Mattijssen, J. Vader, A.E. Buijs & J.L.M. Donders (2016). <i>De betekenis van groene zelf-governance. Analyse van verschillende vormen van dynamiek in de praktijk</i> . |
| 74 | Hennekens, S.M., M. Boss & A.M. Schmidt (2016). Landelijke Vegetatie Databank; Technische documentatie, Status A |
| 75 | Knegt, B. de, et al. (2016). <i>Kansenkaarten voor duurzaam benutten van Natuurlijk Kapitaal</i> |
| 76 | Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). <i>Advies 'Mestverwerkingspercentages 2017'</i> |
| 77 | W.H.J. Beltman, C. Vink & A. Poot (2016). <i>Calculation of exposure concentrations for NL standard scenarios by the TOXSWA model; Use of FOCUS_TOXSWA 4.4.3 software for plant protection products and their metabolites in Dutch risk assessment for aquatic ecosystems</i> |
| 78 | Koffijberg K., J.S.M. Cremer, P. de Boer, J. Postma & K. Oosterbeek & J.S.M. Cremer (2016). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2014</i> |
| 79 | Sanders, M.E. G.W.W Wamelink, R.M.A. Wegman & J. Clement (2016). <i>Voortgang realisatie nationaal natuurbeleid; Technische achtergronden van een aantal indicatoren uit de digitale Balans van de Leefomgeving 2016</i> |
| 80 | Vries, S. de & I.G. Staritsky (2016). <i>AVANAR 2.0 nader beschreven en toegelicht; Achtergronddocumentatie voor Status A</i> |
| 81 | Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2016). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2015/ 2016</i> |
| 82 | Pleijte, M., R. Beunen & R. During (2016). <i>Rijksprojecten: hét natuurinclusieve werken? Een analyse van relaties tussen rijksprojecten en de Rijksnatuurvisie</i> |
| 83 | Smits, M.J.W. & E.J. Bos (2016). <i>Het stimuleren van ondernemen met natuur: handelingsopties voor de overheid</i> |
| 84 | Horst, M.M.S. ter, W.H.J. Beltman & F. van den Berg (2016). <i>The TOXSWA model version 3.3 for pesticide behaviour in small surface waters; Description of processes</i> |
| 86 | Wösten, J.H.M., F. de Vries & J.G. Wesseling (2016). <i>BOFEK2012 versie 2; Status A</i> |



Thema Natuurverkenning

Wettelijke Onderzoekstaken

Natuur & Milieu

Postbus 47

6700 AA Wageningen

T (0317) 48 54 71

E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

